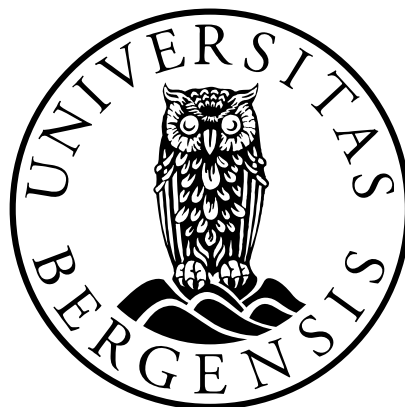


Etterforsknings– og påtaleplikten utstrekning i omfattende straffesaker

*Om påtalemyndighetens handlingsrom for prioritering
og begrensning av straffeforfølgning i omfattende
straffesaker*

Kandidatnummer: 177

Antall ord: 14 955



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

7. juni 2021

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
1 Innledning	3
1.1 Tema og problemstilling	3
1.2 Aktualitet	4
1.3 Metoderefleksjoner	5
1.4 Den videre fremstilling	6
2 Straffeforfølgningssplikten som yttergrense for påtalemyndighetens tilskjæringer	7
2.1 Forankring og begrunnelse	7
2.2 Straffeforfølgningssplikter etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon	8
3 Handlingsrommet for tilskjæringer av sak under etterforskning	11
3.1 Et tenkt sakskompleks	11
3.2 Rettslig forankring	12
3.2.1 En opportunitetsforankret kompetanse	12
3.2.2 Tilskjæringer ved negative påtaleavgjørelser	13
3.2.3 Tilskjæringer ved positive påtaleavgjørelser	15
3.2.4 Tilskjæringer ved uformelle avgjørelser	16
3.3 Avgrensning av straffeforfølgningens omfang	16
3.3.1 Tid, rom for det straffbare forhold	16
3.3.2 Flere straffbare forhold	17
3.3.3 Begrensning i antall fornærmede	23
3.3.4 Avgrensning mot gjerningspersoner	32
4 Bør det foretas endringer av hjemlene for tilskjæring i straffeprosessloven?	35
4.1 Innledning	35
4.2 En komparativ fremstilling - svensk rett	36
4.2.1 Etterforsknings- og påtaleplikts regulering i svensk rett	36
4.2.2 Kan den svenske reguleringen være til inspirasjon?	38
4.3 Mulig lovteknisk løsning	39
4.3.1 Etterforskningsplikts grenser – strpl. § 224	39
4.3.2 Påtaleplikts grenser – strpl. § 62a	41
4.3.3 Prosessøkonomisk påtaleunntatelse – strpl. § 70	43
5 Avsluttende refleksjoner	44
Litteraturliste	45

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Antallet straffbare forhold som oppdages og anmeldes er betydelig høyere enn hva politi- og påtalemyndighet er gitt ressurser til å forfølge. Den begrensede ressursituasjonen gjør at påtalemyndigheten må prioritere mellom straffbare forhold ut fra hvor samfunnet har størst interesse i etterforskning, oppklaring og reaksjon. Enkelte sakskompleks kan også ha et slikt omfang at det kan være nødvendig å begrense den pågående straffeforfølgningen av hensyn til den totale kapasiteten i straffesakskjeden. I forarbeid, teori og påtalepraksis er det klart lagt til grunn at påtalemyndigheten har en skjønnsmessig adgang til å vurdere om straffeforfølgning bør iverksettes og gjennomføres, selv om de rettslige og faktiske forutsetningene foreligger.¹ Denne oppgaven vil se nærmere på handlingsrommet påtalemyndigheten har til å prioritere og begrense straffeforfølgning i omfattende straffesaker og drøfte hvorvidt det er behov for å presisere visse sider av grensene for etterforsknings- og påtaleplikten i straffeprosessloven.²

De prioriteringer og begrensninger påtalemyndigheten foretar i pågående straffesaker omtales i det følgende som «tilskjæringer».³ Tilskjæringer av straffesakens bredde, dybde og omfang kan skje gjennom at påtalemyndigheten avgrenser forfølgningen til å gjelde enkelte straffbare forhold, bestemte straffebud, personer, steder, tidsperioder eller lignende. Formålet er å spare ressurser der straffeforfølgning av alle sider av saksforholdet har liten eller ingen effekt på straffeutmålingen. For politi- og påtalemyndigheten er det størst ressursbesparelser å hente på tilskjæringer på anmeldelse- og etterforskningsstadiet.⁴ På dette stadiet er det fortsatt spørsmål om eller i hvilket omfang et mulig straffbart forhold skal etterforskes. Tilskjæringer der påtalemyndigheten allerede har brukt etterforskningsressurser har først og fremst betydning for effektiviseringen av domstolsbehandlingen. I denne oppgaven vil fokuset være på tilskjæringer under etterforskningen for å frigjøre politi- og påtalemyndighetens kapasitet.

¹ Se NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* s. 195. Og Kjelby, *Påtalerett* s. 132. Andenæs/Myhrer, *Norsk straffeprosess* s. 364-365, Auglend/Mæland, *Politirett* s. 657 («myndighetsutøvelse basert på opportunitet») og s. 905-906. Fra påtalepraksis, se R nr. 3/1999 *Etterforskning* punkt III/1.

² Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven - strpl.).

³ Se tilsvarende begrepsbruk i Kjelby, *Påtalerett* s. 410.

⁴ Se mer detaljert oversikt over straffeforfølgningens stadier i Kjelby, *Påtalerett* kap.1/2.2-2.5.

1.2 Aktualitet

Den teknologiske utviklingen har ført til flere omfangsrike sakskompleks den siste tiden. Et fellestrekk ved de omfattende sakene er at de ofte involverer flere mistenkte, fornærmede og vitner. Det er også gjerne tale om mer alvorlige lovbrudd, begått over en viss tidsperiode eller med en høy frekvens. Spesielt omfangsrike nettovergrepssaker har vist seg å ha potensiale til å skape betydelige kapasitetsutfordringer for straffesakskjeden.⁵ Omfanget i sakene har sammenheng med at moderne kommunikasjonsteknologi har gitt personer som ønsker å begå seksuallovbrudd en kanal direkte til et stort antall ofre spredt over hele verden. Med forholdsvis enkle midler kan den straffbare handlingen gjentas overfor et stort antall personer over en tidsperiode.⁶ Antallet lovbrudd og fornærmede kan dermed bli svært høyt i disse sakene. Som illustrasjon måtte påtalemyndigheten i to nettovergrepssaker, operasjon Os og Sandra, gjennomgå rundt 900.000 bilder, nærmere 2 millioner chattelogg og over 20.000 videoer. I tillegg måtte det gjennomføres avhør av de mange fornærmede, som kom fra alle deler av landet og fra de andre nordiske landene. Totalt ble det identifisert 721 barn og ungdom som hadde vært utsatt for de seksuelle overgrepene.⁷ Sakene la beslag på 2/3 av de årlige ressursene som var satt av til å etterforske seksuelle overgrep i Øst-politidistrikt.⁸

Ressursutfordringene knyttet til straffeforfølgning av de omfattende straffesakene har gjort temaet høyst aktuelt. I brev 10. september 2019 til Justis- og beredskapsdepartementet omtaler riksadvokaten håndteringen av store straffesaker som «utvilsomt en av de store utfordringene norsk strafferettspleie står overfor i årene som kommer» og reiser spørsmål om det er behov for å presisere visse sider av grensene for etterforsknings- og påtaleplikten.⁹ På

⁵ Internett angis for å være den viktigste årsaken til at sakskategorien *Seksuallovbrudd mot barn u/16 år* har økt med 185 årsverk i perioden 2013–2017, se Kripas rapport *Seksuell utnyttelse av barn og unge over internett* (2019) s. 8 <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/seksuelle-overgrep-mot-barn/seksuell-utnyttelse-av-barn-over-internett.pdf> og *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet*, rapport fra Politidirektoratet (2019) s. 34 <https://www.politiet.no/globalassets/kapasitetsundersokelsen.pdf>

⁶ *Effektivisering av domstolsbehandling av større straffesaker*, første delrapport (2018) punkt 3.4.2. <https://www.riksadvokaten.no/document/effektivisering-av-domstolsbehandlingen-av-storre-straffesaker/>

⁷ Nygård, «Vil begrense etterforskning av seriekriminelle», *NRK.no*, 31. august 2020 (lest 05.01.2021)

⁸ *Endringer i straffeprosessloven og straffeloven*, høringsnotat (2020) saksnummer 20/2302, s. 3.

⁹ *Endringer i straffeprosessloven og straffeloven*, høringsnotat (2020) saksnummer 20/2302, s. 2: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-straffeprosessloven-og-straffeloven-etterforsknings-og-pataleplikt-i-store-straffesaker-nytt-straffebud-om-serieovergrep-mv/id2737497/>

⁹ Brev 10. september 2019 fra riksadvokaten til Justis – og beredskapsdepartementet s. 2:

<https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2019/09/Mulige-lovendringer-nettovergrepssaker.pdf>

bakgrunn av riksadvokatens henvendelse ble det av Justis- og beredskapsdepartementet 31. august 2020, sendt på høring et forslag til endringer i straffeprosessloven og straffeloven.¹⁰

1.3 Metoderefleksjoner

Oppgavens problemstilling har to sider. Hvilket handlingsrom påtalemyndigheten har til å tilskjære straffesaker er en redegjørelse av gjeldende rett. En slik rettsdogmatisk vurdering må ta utgangspunkt i alminnelig juridisk metodelære. Generelle spørsmål knyttet til rettskildenes relevans, slutning og vekt er grundig behandlet i litteraturen for øvrig.¹¹ I denne fremstillingen vil det bare knyttes enkelte bemerkninger til særlige metodiske spørsmål som den videre redegjørelsen av handlingsrommet for tilskjæringer vil berøre.

Lovgiver har gjennom vage og vide begreper som «rimelig grunn» i strpl. § 224 og «allmenne hensyn» i strpl. § 62a andre ledd åpnet opp for at påtalemyndigheten kan prioritere og begrense straffeforfølgning. De skjønsmessige kriteriene gir imidlertid liten veiledning for hvor langt handlingsrommet for tilskjæringer rekker. Det er også begrenset med veiledning å hente fra rettspraksis, ettersom anklageprinsippet i norsk straffeprosess gjør at domstolen ikke kan prøve påtalemyndighetens oppfatning av behovet for straffeforfølgning, jf. strpl. § 63.

Det skjer imidlertid en betydelig rettskildeproduksjon internt i påtalemyndigheten, gjennom instruks, direktiver og andre typer pålegg fra høyere påtalemyndighet. Denne rettsskapende virksomheten kan forankres i påtalehierarkiet og i enkelte lovbestemmelser som uttrykkelig gir overordnet påtalemyndigheten fullmakt til å gi nødvendige normeringer av straffesaksbehandlingen internt.¹² Som følge av riksadvokatens «overordnede ledelse av påtalemyndigheten», jf. strpl. § 56 andre ledd, har riksadvokatens direktiver særlig betydning for virksomheten i underordnede påtalemyndighet. Når direktivene normerer skjønsmessige kriterier i loven som regelmessig ikke behandles i domstolene, blir riksadvokatens forståelse rent faktisk avgjørende for påtalerettslige spørsmål.¹³ Det gjelder for eksempel riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 om forståelsen av etterforskningsplikten i strpl. § 224.

¹⁰ *Endringer i straffeprosessloven og straffeloven*, høringsnotat (2020). Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff.

¹¹ Se blant annet Nygård, *Rettsgrunnlag og standpunkt*.

¹² Se strpl. § 225 andre ledd og strpl. § 224 andre ledd andre punktum.

¹³ Kjelby, *Påtalerett* s. 47.

I utgangspunktet er instruksjoner fra overordnet påtalemyndighet interne og uten rettsvirkning overfor andre enn påtalemyndigheten. Riksadvokatens retningslinjer er imidlertid jevnlig å gjenfinne i Høyesteretts argumentasjon, se for eksempel i HR-2019-281-A hvor det ved fastsettingen av straffereaksjon for innførsel av khat ble vist til riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 om narkotikasaker, se avsnitt 27-28. Det finnes også eksempel på at departementet i senere lovgivningsprosesser har sluttet seg til riksadvokatens forståelse, slik som tolkningen av etterforskningsplikten i R nr. 3/1999.¹⁴ Det illustrerer hvordan instruksjoner som bygger på grundige og veloverveide avveininger av relevante hensyn kan ha stor argumentasjonsverdi, også overfor andre enn påtalemyndigheten selv.¹⁵ Det gjør at rettskildeproduksjonen internt i påtalemyndigheten står sentralt når handlingsrommet for tilskjæringer etter gjeldende rett skal fastlegges. Betydningen av direktiver og påtalepraksis er et metodisk særtrekk i påtaleretten.

Den andre siden av problemstillingen er derimot en vurdering av hvordan rettsstilstanden bør være. En slik rettspolitisk vurdering av om det bør gjøres endringer i reglene om adgangen til å avgrense etterforskning og påtale i omfattende straffesaker, må bygges på etablerte rettslige hensyn og idealer for å ha juridisk relevans.

1.4 Den videre fremstilling

I den videre fremstillingen vil det først undersøkes hvilket handlingsrom påtalemyndigheten etter gjeldende rett har til å prioritere og begrense straffeforfølgningen i omfattende saker. Det vil i punkt 2 redegjøres for straffeforfølgningsplikten som yttergrense for påtalemyndighetens handlingsrom. Deretter vil de ulike bestemmelsene i loven og andre hensyn som relativiserer straffeforfølgningsplikten behandles i punkt 3. Det vil tas utgangspunkt i et tenkt sakskompleks for å konkretisere hva som er mulig etter dagens regler, de hensyn som er relevant og hvilke hensyn som særlig taler mot tilskjæringer. I lys av dagens handlingsrom vil det i punkt 4 drøftes om det er behov for å gjøre endringer i straffeprosesslovens regler om adgangen til å avgrense etterforskning og påtale i omfattende straffesaker.

¹⁴ Se Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) s. 42-44, hvor lovgiver viser til fortolkningen i R nr. 3/1999 *Etterforskning*.

¹⁵ Myhrer, *Påtalemyndighetens praksis som rettskilde* s. 243.

2 Straffeforfølgningsplikten som yttergrense for påtalemyndighetens tilskjæringer

2.1 Forankring og begrunnelse

Den rettslige yttergrensen for adgangen til å prioritere og begrense straffeforfølgningen i omfattende straffesaker vil formelt gå ved situasjoner som pålegger politi og påtalemyndighet en etterforsknings- og påtaleplikt. En plikt til å straffeforfølge lovbrudd har sammenheng med at lovgivers kriminalisering krever effektiv håndheving av den materielle retten for å sikre respekt for loven og borgerne rettsbeskyttelse mot kriminalitet. Påtalemyndighetens overordnede oppgave blir å ivareta denne offentlige interessen i at det reageres på straffbare handlinger. I forarbeidene til strl. 2005 er det derfor fremhevet at det er «viktig at man ikke uten å være sikker på behovet kriminaliserer handlinger som det er usikkert om vil bli straffeforfulgt».¹⁶ Påtalemyndighetens ansvar for å realisere lovgivers straffetrusler fremgår tydelig av strpl. § 62a første ledd; «Den offentlige påtalemyndighet skal påtale straffbare forhold». Ordlyden «skal» må leses i lys av de unntak som gjennomgås i punkt 3, men det er likevel klart at det er en sterk presumsjon for at straffbare forhold skal forfølges.¹⁷

Den tydelige sammenhengen mellom kriminalisering og håndheving innebærer at lovgivers vurdering av behovet for kriminalisering, de abstrakte straffverdighetsvurderingene, hovedprinsippene og retningslinjene som uttrykkes i den materielle straffelovgivningen og de ulovfestede prinsippene for straffeutmåling vil være relevant for om den aktuelle situasjonen pålegger politi og påtalemyndigheten en straffeforfølgningsplikt.¹⁸ For eksempel vil straffbare forhold som krenker interesser lovgiver anser som særlig beskyttelsesverdige skjerpe den allerede sterke etterforsknings- og påtalepresumsjonen i strpl. § 62a første ledd. Lovgiver har

¹⁶ Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) *Om endringer i straffeloven* s. 30 og Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) *Om lov om straff (straffeloven)* s. 88 og s. 93 andre spalte, hvor departementet gir sin tilslutning til Straffelovkommisjonens syn på manglende håndheving på grunn ressursknapphet taler mot kriminalisering, fordi det da ikke er hensiktsmessig.

¹⁷ Slik Straffeprosesslovutvalget oppsummerer gjeldende rett i NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* s. 195.

¹⁸ Se Kjelby, *Påtalerett* s. 272-273.

i den forbindelse særlig fremhevet enkeltpersoners liv, fysiske og psykiske integritet.¹⁹ Ved krenkelse av slike interesser blir det lite rom igjen for påtalemyndighetens skjønn over om det skal iverksettes etterforskning. Som vi skal se kan også Norges konvensjonsforpliktelser i slike tilfeller pålegge påtalemyndigheten en plikt til å iverksette straffeforfølgning.

2.2 Straffeforfølgningsplikter etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon

Påtalemyndighetens tilskjæring av pågående straffesaker må utøves på en slik måte at Norges internasjonale forpliktelser blir ivaretatt. Det følger av Grl. § 92, som sier at staten «skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter».²⁰ EMK er av stor praktisk betydning for menneskerettighetsvernet og konvensjonen gjelder som norsk lov, jf. mrl. § 2 nr. 1.²¹

Med utgangspunkt iplikten til å «sikre» menneskerettighetene etter EMK artikkel 1 har EMD ved tolkningen av artikkel 2 (retten til liv), 3 (forbud mot tortur) og 8 (retten til respekt for privatliv og familieliv) utviklet et generelt prinsipp om at staten har en positive forpliktelse til å sikre håndheving av menneskerettighetskrenkelser, såkalt «law enforcement machinery».²² Kravet pålegger politi- og påtalemyndigheten en plikt til å reagere overfor visse sakstyper som ligger innenfor det materielle rettighetsvernet. Det vil føre for langt med en detaljert gjennomgang av hvilke typer handlinger, situasjoner og lovbrudd som berører det materielle rettighetsvernet i artikkel 2, 3 og 8, men som eksempel kan det vises til drap, tortur og andre grove kroppskrenkelser og grove seksuelle krenkelser.²³

Praksis fra EMD viser imidlertid at straffeforfølgningsplikten ved krenkelser som rammes av artikkel 8 er mindre absolutt enn for artikkel 2 og 3, se A, B og C mot Latvia hvor EMD aksepterte at politiet hadde henlagt en sak hvor en trener var anmeldt for å ha gått inn i

¹⁹ Se departementets inndeling av de mest beskyttelsesverdige interesser i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 25.

²⁰ Lov 17. mai 1814 Kongerike Norges grunnlov (Grunnloven - Grl.).

²¹ Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK) og Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven – mrl.).

²² Se Opuz mot Tyrkia, dom 9. juni 2009 (klagesak 33401/02) punkt 128.

²³ Se grundig gjennomgang i Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning* s. 389 flg.

garderoben og «as if by accident, touched the girls on their intimate body parts».²⁴ Det ble vist til at ved «less serious acts between individuals which may nonetheless violate psychological integrity» kan statene oppfylle sine plikter på annen måte enn ved straffeforfølgning dersom «[t]he legal framework could also consist of civil-law remedies capable of affording sufficient protection», se punkt 151. Statene har med andre ord en viss skjønnsmargin.²⁵ Er derimot «fundamental values and essential aspects of private life [...] at stake», vil det gjennomgående påhvile staten en plikt til å iverksette strafferettslige virkemidler, se C.A.S. og C.S. mot Romania hvor EMD gir uttrykk for en tilnærmet absolutt etterforskningsplikt ved vold og seksuelle overgrep mot barn.²⁶

En plikt til å sikre menneskerettighetene gjennom etterforskning av krenkelser har også fått forankring i intern rettspraksis, se Rt. 2013 s. 588 hvor Høyesterett konkluderte med at manglende etterforskning av alvorlig trusler mot en kvinne var i strid med sikringsplikten etter EMK. Etter avgjørelsen har riksadvokaten understreket at lovbrudd som krenker artikkel 2, 3 og 8 «må gis en særlig prioritet, om nødvendig til foretrek for andre, sentralt prioriterte handlinger».²⁷ Den allerede sterke presumsjonen for straffeforfølgning i strpl. § 62a første ledd skjerpes vesentlig i slike saker og det blir lite rom for skjønn med hensyn til om det skal iverksette etterforskning. Det innebærer at det trolig er liten forskjell mellom norsk politi- og påtalemyndighets håndhevingspraksis og den positive plikten til å iverksette etterforskning som følger av EMDs tolkning av EMK. Straffeforfølgningsplikten etter EMK får derfor «størst betydning i praksis som rettslig ramme for påtalemyndighetens vurdering av i hvilken omfang et forhold skal etterforskes».²⁸

EMD har i den forbindelse, med utgangspunkt i kravet om at lovgivningen må være «backed up by law enforcement machinery», lagt til grunn at håndheving krever «some form of effective official investigation».²⁹ Kravet til effektiv etterforskning er en relativ forpliktelse. Hva som kreves vil avhenge av de konkrete omstendigheter og den aktuelle sakstypen, særlig

²⁴ Se A, B og C mot Latvia, dom 31. mars 2016 (klagesak 30808/11) punkt 156.

²⁵ Læren om statenes skjønnsmargin - «a margin of appreciation» - er utviklet av EMD og omhandler hvor inngående domstolen vil prøve konvensjonsmessigheten av statlige tiltak, se sentralt prejudikat i Handyside mot Storbritannia, dom 7. desember 1976 (klagesak 5493/72) punkt 48. I tilleggsprotokoll 15, som etter planen trer i kraft 1. august 2021, fremgår det uttrykkelig at statene har en viss skjønnsmargin ved sikring av rettighetene.

²⁶ Se C.A.S. og C.S. mot Romania, dom 20. mars 2012 (klagesak 26692/05) punkt 71 flg.

²⁷ R nr. 3/2018 Kvalitetsrundskrivet punkt 4.1.2.

²⁸ Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning* s. 391.

²⁹ Se bla. McCann mfl. mot Storbritannia, dom 5. september 1995 (klagesak 18984/91) punkt 161.

hvor sårbar den krenkede er og i hvilken grad den fysiske integritet er blitt krenket.³⁰ Praksis viser at EMD foretar en inngående prøving av etterforskningsinnsatsen i alvorlige saker, slik som seksuelle krenkelser mot barn.³¹

Med hensyn til omfanget av etterforskningen som iverksettes har EMD anerkjent at ressurs- og prioriteringshensyn også spiller inn: «bearing in mind the difficulties involved in policing modern societies, the unpredictability of human conduct and the operational choices which must be made in terms of priorities and resources, such an obligation must be interpreted in a way which does not impose an impossible or disproportionate burden on the authorities».³² Det er derimot mer usikkert i hvilken grad EMD aksepterer at staten begrunner unnlatt eller begrenset etterforskningsinnsats med ressurshensyn. De spesielle utfordringene med de særlige omfattende straffesakene er i liten grad adressert av EMD. Det er ikke uten videre gitt at de krav til effektiv etterforskning som tidligere er oppstilt i enkeltsaker, kan overføres til saker der den teknologiske utviklingen har gjort det mulig å begå straffbare forhold i et omfang en knapt kunne se for seg tidligere. Særtrekkene ved de omfattende straffesakene kan tilsi at det må være noe større rom for å vektlegge ressurs- og prioriteringshensyn som del av statens skjønnsmargin for å ikke pålegge «impossible or disproportionate burden on the authorities». Hvor langt straffeforfølgningsplikstens omfang kan relativiseres behandles i det følgende.

³⁰ Se Tahsin Acar mot Tyrkia, dom 8. april 2004 (klagesak 26307/95) punkt 221, som gjaldt påstand om at klagers bror var bortført og drept av sivilt politi.

³¹ Se bla. M.C. mot Bulgaria, dom 4. desember 2003 (klagesak 39272/98), som gjaldt statens forpliktelser ved påstått voldtekt av en 14 år gammel jente.

³² Osman mot Storbritannia, dom 28. oktober 1998 (klagesak 23452/94) punkt 116.

3 Handlingsrommet for tilskjæringer av sak under etterforskning

3.1 Et tenkt sakskompleks

For å illustrere behovet for og de rettslige spørsmål som kan oppstå ved tilskjæring av straffesakens omfang tenker vi oss at politiet i en sak har kommet over et fildelingsnettverk, hvor det er lastet opp og delt betydelige mengder overgrepsmateriale. Politiet mistenker at det dreier seg om flere gjerningspersoner. En person i nettverket er identifisert. Databeslaget hos den mistenkte inneholder store mengder bilder og filmer av overgrep. Deler av materialet er av eldre karakter og oppbevart over en lengre periode. Det er også funnet bankutskrifter av betalinger til Filippinene, samme tid som det er gjort skjermopptak via et program på mistenktes datamaskin. Politiet mistenker dette er bestilling av direkteoverførte overgrep. Det beslaglagte overgrepsmaterialet er av varierende alvorlighetsgrad og karakter. Det viser barn i seksuelle situasjoner med voksne, barn i seksuelle situasjoner med andre barn, barn i seksuelt betont posering, samt barn som utfører seksuelle handlinger med seg selv. Noen av ofrene er identifisert, mens andre har ukjent identitet. Etter en foreløpig gjennomgang og mistenktes forklaring antar politiet at saken vil ende med 200 – 400 fornærmede.

Ressurssituasjonen i distriktet er allerede under hardt press og behovet for avgrensning av straffesaken er stort. Påtaleansvarlig ved politidistriktet må som ansvarlig leder for etterforskningen ta stilling til i hvilken grad det kan foretas begrensninger av omfanget av etterforskningen og senere tiltalebeslutningen, se påtaleinstruksen § 7-5.³³ Kompetansen til å tilskjære straffesaken krever for det første et rettslig grunnlag (punkt 3.2). For påtaleansvarlig blir videre spørsmålet hvilket handlingsrom for begrensninger straffeforfølgningsplikten og det rettslige grunnlaget for tilskjæringer gir i relasjon til det straffbare forholds tid og rom, flere straffbare forhold, antall fornærmede og mulige mistenkte (punkt 3.3). Ettersom det tas påtalebeslutninger av betydning for sakens omfang løpende under straffeforfølgningen kan det ikke trekkes noe skarpt skille mellom stadiet for etterforskning og påtale i det følgende.

³³ Forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen).

3.2 Rettslig forankring

3.2.1 En opportunitetsforankret kompetanse

Utgangspunktet for påtalemyndighetens adgang til å tilskjære straffeforfølgning kan forankres i at det i norsk straffeprosess gjelder et opportunitetsprinsipp.³⁴ I dag er prinsippet i stor grad gjennomført i den positive lovgivingen gjennom vide og ubestemte begreper, som gir rom for skjønn over hvilket omfang det er rimelig, formålstjenlig og hensiktsmessig å forfølge et straffbart forhold, se strpl. § 224 «rimelig grunn», § 62a andre ledd «allmenne hensyn», § 69 «særlige grunner» og § 70 «ubetydelig». Opportunitetsprinsippet, eller prinsippet om den relative påtaleplikt, er en erkjennelse av at straffeforfølgning ikke alltid er nødvendig og at etatens gjeldende ressursrammer vil begrense påtalemyndighetens mulighet til å oppdage, etterforske og sanksjonere lovbrudd. Prioriteringer og begrensninger av straffeforfølgningen er viktig for at påtalemyndigheten skal evne å fylle sin funksjon som offentlig anklager.

Avhengig av når og på hvilket grunnlag påtalemyndigheten tar avgjørelsen om å begrense straffeforfølgning kan den opportunitetsforankrede kompetanse som bestemmelsene ovenfor åpner opp for, utøves både uformelt og gjennom negative eller positive påtaleavgjørelser. I denne oppgaven vil begrepet «påtaleavgjørelse» benyttes som samlebetegnelse på alle beslutninger påtalemyndigheten tar i forbindelse med straffeforfølgningens ulike stadier. Det kan være beslutninger om hvorvidt straffeforfølgning skal iverksettes, hvordan den skal gjennomføres og avsluttes. De positive påtaleavgjørelsene forutsetter at påtalemyndigheten mener straffeskyld foreligger og kan bevises.³⁵ Negative påtaleavgjørelser innebærer derimot at straffeforfølgning ikke innledes eller en påbegynt forfølgning avsluttes og saken henlegges uten noen form for skyldkonstatering eller straffereaksjon.³⁶ Det besluttet også mer uformelle, taktiske påtaleavgjørelser under straffeforfølgningen, som ikke blir ansett som påtalevedtak.³⁷

³⁴ Se fotnote 1 med videre henvisninger.

³⁵ Se Innstilling 1969 s. 174 og Kjelby, *Påtalerett* s. 54.

³⁶ Se Innstilling 1969 s. 174, Strandbakken, *Klage over påtalevedtak* punkt 3.3 og Kjelby, *Påtalerett* s. 54.

³⁷ Se Prop. 146 L (2020-2021) *Endringer i straffeprosessloven mv.* s. 130-131.

3.2.2 Tilskjæringer ved negative påtaleavgjørelser

Tilskjæringer ved negativ påtaleavgjørelse kan for det *første* skje der påtalemyndigheten mener det ikke er «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning for å undersøke om det foreligger «straffbart forhold som forfølges av det offentlige», jf. strpl. § 224 første ledd.

Formuleringen «straffbart forhold» tilsier at adgangen til å unnlate å iverksette etterforskning knytter seg til hele det straffbare forhold. Bestemmelsen sier ikke direkte noe om adgangen til å begrense etterforskningen av sider ved det straffbare forhold. For eksempel om muligheten til å unnlate å etterforske enkelte episoder i et nettovergrep, som det ikke anses for å være «rimelig grunn» til å etterforske fordi sannsynligheten for oppklaring er liten. Til tross for ordlydens uklarhet, er bestemmelsen i påtalepraksis og teori forstått slik at «rimelig grunn» også gjelder for slike enkeltstående etterforskingsskritt under pågående etterforskning.³⁸

Lovens vilkår «rimelig grunn» åpner opp for et vidtrekkende skjønn. Bestemmelsen knytter vurderingen opp til innholdet i «anmeldelse eller andre omstendigheter», slik som politiets egne observasjoner. Oppbygningen tilsier at hvorvidt det er «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning, avhenger av opplysninger om det aktuelle saksforholdet. Riksadvokaten har imidlertid lagt til grunn at det er «anledning til å unnlate å sette i verk etterforskning i enkelte saker ut fra ressursprioritering eller av andre saklige grunner».³⁹ Det viser at vurderingen også omfatter momenter utenfor saksforholdet.

Riksadvokaten har trukket frem særlig tre momenter som inngår i skjønnet «rimelig grunn». Det vises til sannsynligheten for at straffbart forhold foreligger, forholdsmessigheten mellom sakens alvor og etterforskningsinnsatsen saken krever og et krav om at etterforskningen alltid skal være saklig begrunnet.⁴⁰ Det kan for eksempel under den pågående etterforskningen i vår sak oppstå spørsmål om det er forholdsmessig å bruke ressurser på å etterforske personer i utlandet eller etterforske utover det som er påkrevd for å gi gjerningspersonen passende straff.

³⁸ Se R nr. 3/1999 *Etterforskning* punkt IV, Kjelby, *Påtalerett* s. 410-411 og *Endringer i straffeprosessloven og straffeloven*, høringsnotat (2020) s. 5.

³⁹ Se R nr. 3/1999 *Etterforskning* punkt III.

⁴⁰ Se R nr. 3/1999, *Etterforskning* punkt III.

For det *andre* kan påtalemyndigheten avslutte en påbegynt forfølgning fordi «allmenne hensyn» ikke krever påtale, jf. strpl. § 62a andre ledd. Ordlyden tilsier at det er samfunnets og fellesskapets interesser som kan påkalle et særskilt offentlig håndhevingsbehov. Lovens oppregning av forhold det særlig skal legges vekt på, slik som «overtredelsens grovhet» og «om den fornærmede [...] ønsker påtale», viser imidlertid at vurderingen også omfatter private og personlige interesser. Lovens oppregning er ikke uttømmende, jf. «blant annet». I teorien er hensynet til likebehandling, kapasitet, forholdet til andre sanksjoner og oppklarings- og bevishensyn fremhevet som relevant.⁴¹ Momentene viser at påtalemyndigheten må vurdere straffeforfølgningens betydning for straffens antatte allmenn- og individualpreventive virkning, hensynet til den sosiale ro og de berørte.⁴²

Det fremgår av forarbeidene at kompetansen etter strpl. § 62a andre ledd også kan benyttes «når anmeldelse inngis eller forholdet oppdages» og det er klart at saken bør henlegges.⁴³ Riksadvokaten har derimot lagt til grunn at henleggelse etter strpl. § 62a andre ledd ikke skal benyttes før det er iverksatt etterforskning.⁴⁴ Dette skyldes at det først er etter en helt eller delvis gjennomført etterforskning at påtalemyndigheten har grunnlag for å vurdere om «allmenne hensyn» krever påtale. Før påtalemyndigheten har et slikt beslutningsgrunnlag vil en henleggelse måtte skje etter en avveining av samfunnets behov for å undersøke, avdekke og oppklare det mulig straffbare forhold, de etterforskningsressurser som er påkrevd og sannsynligheten for oppklaring, jf. «rimelig grunn» i strpl. § 224.

Tilskjæring med hjemmel i strpl. § 62a andre ledd er begrenset til overtredelse av straffebud med en «strafferammen på 2 år eller lavere». Det gjør at henleggingsadgangen har begrenset betydning for tilskjæring av større nettovergrepssaker, ettersom også relativt sett mindre alvorlige seksuallovbrudd har høyere strafferamme.⁴⁵ Justis- og beredskapsdepartementet har nylig fremmet et forslag om å sløyfe strafferammebegrensningen.⁴⁶

⁴¹ Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning* s. 26.

⁴² Slik straffens formål angis i Innst. O. nr. 72 (2004-2005) *Om lov om straff (straffeloven)* punkt 5.

⁴³ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) *Om lov om straff (straffeloven)* s. 487 første spalte.

⁴⁴ R nr. 2/2015, *Ny straffelov* punkt III/1.3 og R nr. 3/2016 *Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet mv.* punkt V.

⁴⁵ Strafferammen er 2 år eller lavere i straffeloven §§ 297 (seksuell handling uten samtykke), 298 (seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke), 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år), 306 (avtale om å møte for å begå seksuelt overgrep), 309 (kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige), 311 fjerde ledd (uaktsom fremstilling av seksuelle overgrep mot barn eller fremstilling som seksualiserer barn), 313 (søskenincest), 316 (kjøp av seksuelle tjenester fra voksne), 317 tredje ledd (uaktsomt pornografilovbrudd) og 318 (uaktsom overtredelse av utstillingsforbud).

⁴⁶ Se Prop. 146 L (2020-2021) *Endringer i straffeprosessloven mv.* s. 134. Forslaget behandles i punkt 4.3.2.

3.2.3 Tilskjæringer ved positive påtaleavgjørelser

Tilskjæring ved positiv påtaleavgjørelse kan skje der påtalemyndigheten av prosessøkonomiske grunner velger å konstatere straffeskyld og administrativt ilegge påtaleunntatelse som en strafferettslig reaksjon etter strpl. § 70. Vilåret er at «reglene for straffutmålingen ved sammenstøt av flere lovbrudd medfører at ingen eller bare en ubetydelig straff ville komme til anvendelse». Ettersom påtaleunntatelse forutsetter at straffeskyld anses bevist må samtlige straffbarhetsvilkår være oppfylt.⁴⁷ Siktete kan kreve at påtalemyndigheten bringer saken inn for retten for å få avklart skyldspørsmålet, se strpl. § 71.

I Kvalitetsrundskrivet understreker riksadvokaten at: «Omfanget av enhver etterforsking, og ikke minst iretteføringen for domstolene, skal tilpasses sakens alvor og kompleksitet. Aktiv bruk av straffeprosessloven § 70 er nødvendig for å hindre at sakene svulmer opp og blir unødig ressurskrevende».⁴⁸ Bruk av slik prosessøkonomisk påtaleunntatelse er først og fremst aktuelt når enkelte overtredelser er svært alvorlige, mens andre overtredelser er mindre alvorlige, og tiltale for de mindre overtredelsene krever noe bevisføring.⁴⁹

Det vil fra prosessøkonomisk påtaleunntatelse være en «gradvis overgang til den situasjon som foreligger når noen forhold henlegges av kapasitetsgrunner».⁵⁰ Det kan for eksempel være at påtalemyndigheten har bevisgrunnlag til å konstatere straffeansvar for et overgrep, men er av den oppfatning at betydningen av å gi påtaleunntatelse for forholdet ikke forsvarer saksbehandlingsinstansen. Den manglende forholdsmessigheten kan gjøre at det ikke anses for å være «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning med sikte på påtaleunntatelse, jf. strpl. § 224. Det at forventet reaksjon er påtaleunntatelse er også et argument i retning av at «allmenne hensyn» ikke krever påtale, jf. strpl. § 62a andre ledd.⁵¹ I teori og praksis er det i liten grad trukket noe skarpt skille mellom avgjørelsesformene.⁵² Det etterlater en uklarhet rundt når strpl. § 70 skal benyttes og hvor grensen mot kapasitetshenleggelser skal trekkes.⁵³

⁴⁷ Påtalemyndigheten må legge «samme strenge beviskrav som ved pådømmelse» til grunn, se Rt. 2015 s. 65 avsnitt 27. De må være «overbevist om at straffbarhetsbetingelsene er oppfylt», se HR-2017-1947-A avsnitt 22.

⁴⁸ R nr. 3/2018, *Kvalitetsrundskrivet* punkt 4.2.2.

⁴⁹ Øyen, *Straffeprosess* s. 245.

⁵⁰ R nr. 6/1989, *Påtaleunntatelse*.

⁵¹ Se Prop. 146 L (2020-2021) *Endringer i straffeprosessloven mv.* s. 134 andre spalte.

⁵² Se Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning* s. 608. Kjelby foretar en grundig behandling av forholdet mellom henleggelsesgrunnene og påtaleunntatelse på s. 604-610 og 645-649.

⁵³ Behovet for lovendring behandles i punkt 4.

3.2.4 Tilskjæringer ved uformelle avgjørelser

Påtalemyndigheten har etter den alminnelige konkurrenslæren ingen ubetinget plikt til å opprette sak, siktelse eller reagere mot enhver side av et straffbart forhold. Det innebærer at tilskjæringer også kan skje gjennom mer uformelle, taktiske avgjørelser. I vår sak kan det i etterforskningsmaterialet for eksempel være opplysninger som indikerer andre straffbare forhold enn det aktuelle overgrepet saken gjelder eller spor som kan tenkes å bringe forholdet under en strengere subsumsjon. Det vil begrense den pågående straffeforfølgning dersom det ikke aktivt søkes etter slike opplysninger som kan resultere i en mer omfattende straffesak. En slik tilskjæring av straffesaken skjer uten at påtalemyndigheten formelt beslutter at det ikke er «rimelig grunn» til å etterforske disse sidene ved det straffbare forhold, jf. strpl. § 224. Den uformelle avgjørelsen begrenser likefullt omfanget av den pågående straffeforfølgningen.

I den grad de positive lovbestemmelser ikke passer for slike tilskjæringer av deler av saken, er det i teori og praksis over tid lagt til grunn at det også foreligger en mer uklar rettslig adgang til å unnlate straffeforfølgning av kapasitetsgrunner, dels på ulovfestet grunnlag og dels på analogisk anvendelse av reglene om påtaleunntatelse i strpl. § 69 og § 70.⁵⁴ Denne ulovfestede kompetansen har sammenheng med at lovgiver ikke kan ta høyde for enhver interessekonflikt som kan aktualisere behovet for tilskjæringer. Påtalemyndighetens funksjon som håndhever av straffelovgivningen, kan anses som det primære kompetansegrunnlaget for muligheten til å unnlate straffeforfølgning utover de positive lovbestemmelsene.⁵⁵

3.3 Avgrensning av straffeforfølgningens omfang

3.3.1 Tid, rom for det straffbare forhold

For å spare ressurser kan påtalemyndigheten ønske å begrense hvor langt tilbake i tid etterforskningen strekkes eller begrense den territorielle utstrekning av etterforskningen av nettovergrepene innenfor norsk jurisdiksjon. Slike begrensninger i tid og rom vil kunne bidra til mindre ressurskrevende etterforskning, kortere saksbehandlingstid og mindre omfattende hovedforhandling. Kriteriene sannsynlighet, forholdsmessighet og saklighet vil være styrende

for i hvilket omfang det er «rimelig grunn» til å undersøke forholdet ytterligere for å avdekke et mer omfattende straffbart forhold i tid og rom, jf. strpl. § 224.

For tilfellene der gjerningspersonen i strid med strl. § 305 bokstav b har forledet samme barn til å utvise seksuelt krenkende adferd ved flere anledninger innenfor et kortere tidsrom, kan det være en slik sammenheng i tid, sted og felles forsett at handlingene må anses som én fortsatt forbrytelse, se Rt. 2002 s. 917 hvor seksuelle overgrep gjennom flere år ble ansett som en fortsatt forbrytelse. For slike fortsatte forbrytelser stilles det «ikke de samme krav til individualisering av de enkelte handlinger i gjerningsbeskrivelsen i tiltalebeslutningen som når de behandles som separate lovovertrедelser», se Rt. 2008 s. 118 avsnitt 11. Ut fra et foreløpig bilde av det aktuelle hendelsesforløpet kan en etterforskning avgrenset til en tidsperiode i det straffbare forhold anses tilstrekkelig for å konstatere straffeskyld og sikre et godt bevisgrunnlag. Den fornærmede vil uansett få sin sak behandlet. I en slik situasjon vil hensynet til den totale kapasiteten i straffesakskjeden være et tungt argument for at det ikke er «rimelig grunn» til å iverksette mer omfattende etterforskning i tid og rom, jf. strpl. § 224.

Det å begrense etterforskningen til bestemte tidsperioder eller områder kan også føre til at ulike straffbare forhold avskjæres fra den videre forfølgningen. Påtalemyndigheten kan for eksempel finne det hensiktsmessig å begrense forfølgningen i tid og rom til det som er nødvendig for straffeutmålingen, se punkt 3.3.2.3. Der overgrepene er begått mot samme person vil en slik avgrensning ikke føre til at fornærmede mister muligheten til å få sin sak behandlet. Vanskeligere blir det dersom tilskjæring av forfølgningen i tid og rom gjør at en eller flere overgrepsutsatte utelukkes fra straffesaken. Det reiser særlige spørsmål med hensyn til hvilket ansvar påtalemyndigheten har for fornærmedes interesser, se punkt 3.3.3.

3.3.2 Flere straffbare forhold

3.3.2.1 «Rimelig grunn» til å iverksette etterforskning?

Politiets beslag har gitt indikasjoner på en rekke seksuelle krenkelser av varierende alvorlighetsgrad og karakter. Som gjennomgangen i punkt 2.2 viste, krever ikke EMK uten videre strafferettslige virkemidler for effektiv beskyttelse mot seksuelle krenkelser. Det

innebærer at det kan være rom for å begrense forfølgningen av enkelte overgrep i vår sak ut fra en vurdering av om det er «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning, jf. strpl. § 224.

Riksadvokaten har ved vurderingen av om etterforskning *kan* iverksettes lagt til grunn at det i alminnelighet må foreligge opplysninger av en viss troverdighet om lovbruddets art, omfang, tid og sted før vilkåret «rimelig grunn» er oppfylt.⁵⁴ Skal det oppstilles en tilsvarende *plikt* til å iverksette etterforskning må det faktiske beslutningsgrunnlaget naturlig nok være vesentlig høyere. Holdbarheten av de foreliggende opplysningene om seksuelle overgrep vil dermed spille inn på adgangen til å begrense etterforskning. Det skal mer til før påtalemyndigheten kan begrense etterforskning av forhold med tidsriktige, treffsikre og troverdige opplysninger. I slike tilfeller vil den offentlige interessen i straffeforfølgning tale sterkt i retning av at det er «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning av det straffbare forhold, jf. strpl. § 224.

Hvor sterke indikasjoner det faktiske beslutningsgrunnlaget må gi på at etterforskning kan føre til oppklaring og positiv påtaleavgjørelse, vil avhenge av forholdets alvorlighet. Det skal selvsagt mindre til før det er «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning av mer alvorlige forhold enn av mindre alvorlige forhold.⁵⁵ Handlingsrommet for tilskjæringer vil av den grunn være snevrere ved de alvorligste forholdene i sakskomplekset. Lovens strafferamme gir en indikasjon på lovgivers syn på forholdets straffverdighet. Strafferammen tilsier i vår sak at handlingsrommet i utgangspunktet er større for de forhold som gjelder krenkende adferd overfor barn under 16 år etter strl. § 305 med strafferamme på inntil to år, sammenlignet med bestillingen av direkteoverført overgrep som kan rammes av strl. § 299 bokstav b om voldtekt med strafferamme på inntil 10 år. For sistnevnte forhold vil påtalemyndigheten gjennomgående være pålagt en plikt til å iverksette noen form for «effective investigation».⁵⁶

Det kan imidlertid være at utsiktene til oppklaring av enkelte mer alvorlige overgrep er svært begrenset. Dersom det anses noe nær umulig eller uforholdsmessig ressurskrevende å forfølge disse forholdene er det rimelig at ressursene benyttes på relativt sett mindre alvorlige forhold med større sannsynlighet for oppklaring. Det er viktig at påtalemyndigheten sørger for at «bevismessig håpløse» saker henlegges så tidlig som mulig, slik at det frigjøres ressurser til

⁵⁴ R nr. 3/1999 *Etterforskning* s. 6.

⁵⁵ R. nr. 3/1999 *Etterforskning* s. 6.

⁵⁶ Se bla. M.C. mot Bulgaria, dom 4. desember 2003 (klagesak 39272/98) punkt 152-153, hvor EMD viser til at vern mot voldtekt, særlig for barn og andre sårbare grupper, krever effektiv etterforskning.

andre prioriterte saker.⁵⁷ Påtalemyndigheten kan for eksempel vurdere det som lite sannsynlig at etterforskning av de eldste overgrepene vil kunne fremskaffe opplysninger av bevismessig betydning. Tidsaspektet kan også ha ført til at oppklaringsinteressen ikke er like stor. Behovet og sannsynligheten for oppklaring kan tilsi at det er mindre «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning av de eldre overgrepene i sakskomplekset.

3.3.2.2 Bevisgrunnlaget etter etterforskning

Etterforskningen kan ha gitt bevismessig grunnlag for flere overgrep. For overgrepene med strafferamme på 2 år eller lavere har påtalemyndigheten en adgang til å avslutte forfølgningen der «allmenne hensyn» ikke krever påtale, jf. strpl. § 62a andre ledd. Ordlyden legger opp til en samlet vurdering av samfunnets og de berørtes behov for påtale.⁵⁸ Det kan være vanskelig å forene med den offentlige interessen i straffeforfølgning at saker med bevismessig grunnlag for alvorlige integritetskrenkelser henlegges. Lovgiver har vurdert den aktuelle adferden til å utgjøre en skade eller fare for skade på særlig beskyttelsesverdige interesser knyttet til den fysiske og psykiske integritet.⁵⁹ Påtalemyndighetens begrensede ressurser medfører imidlertid at det må prioriteres for at straffeforfølgningen samlet sett skal ivareta straffens formål. Det er dermed ikke uten videre i det offentlige interesse at påtalemyndigheten i vår sak påtaler alle forhold med bevismessig grunnlag for seksuelle krenkelser.

Kravet til «effective investigation» innebærer heller ingen absolutt plikt til å beslutte tiltale og irettføring; «is not an obligation of result, but of means».⁶⁰ Situasjonen kan derimot stille seg annerledes hvis det er bevismessig grunnlag i etterforskningsmaterialet for krenkelse mellom private som utløser etterforskningsforpliktelser. EMD har for eksempel konstatert krenkelse i saker hvor påtalemyndigheten har besluttet tiltale for et mindre alvorlig forhold eller kun for enkelte av overtreddene som er begått, eller påtalemyndigheten har unnlatt å ta stilling til alternative subsumsjoner som grunnlag for videre straffeforfølgning.⁶¹ Illustrerende er Eremia mot Moldova, hvor nasjonale myndigheter hadde inngått en avtale med siktede om å innstille forfølgningen av gjentatte voldsepisoder under den forutsetning at siktede ikke begikk flere

⁵⁷ Se R nr. 1/2021, *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2021* s. 8 og Myhrer, *Kvalitet i etterforskningen* s. 44 og 134.

⁵⁸ Se punkt 3.2.2.

⁵⁹ Se punkt 2.1 og Innst. O. nr. 72 (2004-2005) *Om lov om straff (straffeloven)* punkt 6.

⁶⁰ Se Maksimov mot Russland, dom 18. mars 2010 (klagesak 43233/02) punkt 83.

⁶¹ Se Kjelby, *Påtalerett* s. 153.

lovbrudd. EMD kom til at henleggelse av slike alvorlige hendelser med bevismessig grunnlag for krenkelse var uforenelig med statens positive straffeforfølgningsplikt.⁶² Avgjørelsen tilsier at bevismessig grunnlag for seksuelle overgrep som utløser etterforskningsforpliktelser er et tungt argument for at «allmenne hensyn» også krever påtale, jf. strpl. § 62a andre ledd.

Praksis fra EMD er imidlertid ikke helt entydig, se M. og M. mot Kroatia hvor EMD holdt det åpent om det etter omstendighetene var forenelig med artikkel 3 å begrense iretteføringen til de mest alvorlige forholdene i en familievoldssak.⁶³ Som nevnt under punkt 2.2 kan det også stilles spørsmål ved om eldre praksis i tilstrekkelig grad tar hensyn til særtrekkene ved de omfangsrike sakene. EMD har så langt ikke behandlet saker med faktum i nærheten av vårt sakskompleks. Det kan tilsi at det er større rom for å legge vekt på EMDs fremheving av at de positive straffeforfølgningspliktene ikke skal pålegge «impossible or disproportionate burden on the authorities» når innholdet i «effectiv investigation» skal fastlegges i relasjon til de omfangsrike straffesakene. Påtalemyndigheten vil etter en slik vurdering ha større rom til å henlegge enkeltstående forhold med bevismessig grunnlag for krenkelse, nettopp for å unngå at de omfattende sakene skaper uforholdsmessige kapasitetsutfordringer i straffesakskjeden.

Praksis viser også at EMD særlig fokuserer på om det foreligger «systemsvikt» i etterlevelsen av straffeforfølgningsplikten, se M. C. mot Bulgaria hvor EMD stilte krav om «significant flaw» for at staten skulle ha brutt sine straffeforfølgningsplikter ved påstått voldtekt.⁶⁴ EMD prøver med andre ord ikke isolerte feil eller mangler, men om straffeforfølgningen samlet oppfyller kravet til «effectiv investigation». Det er etter en slik vurdering ikke gitt at EMD vil anse det for å være en «significant flaw» at det er unnlatt å påtale et utvalg overgrep i en svært omfangsrik sak hvor gjerningspersonen uansett får en streng straff for de øvrige forholdene.

Samlet sett taler uklarheten rundt overføringsverdien til eldre EMD praksis og særtrekkene ved nettovergrepssakene for at det ikke kan oppstilles et forbud mot å henlegge enkelte av forholdene med bevismessig grunnlag i etterforskningsmaterialet for seksuelle krenkelser. Det åpner opp for at påtalemyndigheten etter en konkret vurdering av behovet for prioriteringer og den offentlige interessen i påtale, kan henlegge enkeltstående seksuelle overgrep med strafferamme på 2 år eller lavere, jf. strpl. § 62a andre ledd. Det må likevel understrekes at

⁶² Se Eremia mot Moldova, dom 28. mai 2013 (klagesak 3564/11), punkt 65-66.

⁶³ Se M. og M. mot Kroatia, dom 3. september 2015 (klagesak 10161/13) punkt 147.

⁶⁴ Se M. C. mot Bulgaria, dom 4. desember 2003 (klagesak 39272/98) punkt 167-168.

adgangen til å henlegge saker med bevismessig grunnlag for krenkelser av interesser som lovgiver har ansett for å være særlig beskyttelsesverdige, naturlig nok er snever.

3.3.2.3 Forholdets betydning for straffeutmålingen

Gjerningspersonen har i vår sak begått flere alvorlige overgrep. Når det skal idømmes en felles straff for de straffbare forholdene sett under ett, gjelder reglene om straffeutmåling ved sammenstøt av flere lovbrudd i strl. § 79 første ledd bokstav a. Utmålingsregelen innebærer at straffen normalt vil bli strengere enn det mest alvorlige av lovbruddene ville kvalifisert til alene, men lavere enn om straffene som ville vært utmålt for hvert enkelt av lovbruddene hadde blitt lagt sammen.⁶⁵ Det innebærer at enkelte selvstendige straffbare overgrep i vår sak, kan komme til å ikke påvirke straffeutmålingen.

Etter strpl. § 70 kan påtalemyndigheten konstatere straffeskyld og ilegge påtaleunndlatelse for overgrepene hvor «ingen eller bare en ubetydelig straff ville komme til anvendelse». I vår sak vil for eksempel forholdene der barn er forledet til å «utvise seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd», jf. strl. § 305 bokstav b ha marginal betydning ved utmåling av straff for å ha fått «et barn under 14 år til å utføre handlinger som svarer til seksuell omgang med seg selv», se strl. § 299 bokstav b. Det er lite ressurseffektivt å etterforske reaksjonsspørsmålet mer enn nødvendig. Det taler for at påtalemyndigheten ved ressursknapphet bør avskjære slike enkeltstående forhold uten betydning for straffeutmålingen. Beslutningen vil muliggjøre å spisse bevisførselen mot alvorligere forhold i saken. En tilskjæring ved skyldkonstaterende påtaleavgjørelse samsvarer også med den sterke presumsjonen for straffeforfølgning ved bevismessig grunnlag for krenkelse, jf. strpl. § 62a første ledd.

Det kan være at enkelte av overgrepene i saken som kvalifiserer til påtaleunndlatelse, likevel er av betydning for å sikre en fullstendig opplysning av nettovergrepet under irtteføringen, sml. strpl. § 294.⁶⁶ Anklageprinsippet i norsk straffeprosess innebærer at domstolen er avskåret fra å pådømme forhold som ikke omfattes av tiltalebeslutningen, jf. strpl. § 63 og § 38, men

⁶⁵ Se *Skjerpet straff for flere lovbrudd og styrket vern av fornærmede ved lovbrudd begått i fellesskap*, høringsnotat (2016) punkt 1.2. Saksnummer: 16/7844:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f674929ebfc943ad849c1debl237efee/horingsnotat---skjerpet-straff-for-flere-lovbrudd-mv.pdf>

⁶⁶ En tilsvarende sannhetssøkende utredningsplikt som strpl. § 294 påhviler også påtalemyndigheten gjennom objektivitetsplikten, se Kjelby, *Påtalerett* s. 277.

Høyesterett har lagt til grunn at forhold utenfor tiltalebeslutningen kan vektlegges «i den grad de belyser de forholdene som saken gjelder», se Rt. 1999 s. 745 hvor det i en incestsak var ført bevis for overgrep som var foreldet. Adgangen til å føre bevis for overgrep avgjort med påtaleunntatelse, vil kunne bidra til at tilskjæringer gjennom strpl. § 70 ikke går på bekostning av et robust bevisgrunnlag ved iretteføringen av de pådømte forholdene i nettovergrepet.

EMD har også lagt til grunn at kravet om at «enhver skal antas uskyldig inntil skyld er bevist», jf. EMK artikkel 6 nr. 2, ikke stenger for at påtaleunntatelser tillegges betydning ved straffeutmålingen av pådømte forhold, se Bikas mot Tyskland hvor EMD aksepterte at den tyske domstolen i skjerpende retning hadde vektlagt overgrep avgjort med påtaleunntatelse.⁶⁷ Vektlegging av påtaleunntatelser som straffeskjerpende omstendighet kan bidra til at det fremstår mindre betenkelig å avgjøre saken med påtaleunntatelse. Fornærmede kan oppleve det tilstrekkelig at påtalemyndigheten konstaterer straffeskyld og at forholdet kan vektlegges ved straffeutmålingen. Det er likevel en forutsetning for strpl. § 70 at «ingen eller bare en ubetydelig straff» kommer til anvendelse dersom forholdet påtales. Ordlyden «ubetydelig» viser at forholdet må ha minimal betydning for straffeutmålingen. Den praktiske betydningen av påtaleunntatelse som straffeskjerpende omstendighet er dermed liten etter norsk rett.

Påtaleunntatelse krever som regel noe etterforskning for å sikre et bevismessig grunnlag for straffansvar. For politi- og påtalemyndighet vil det dermed være større ressursbesparelser å hente på tilskjæringer gjennom henleggelses tidligere under forfølgningen. Det vil som nevnt være en gradvis overgang fra strpl. § 70 til henleggelses av kapasitetsgrunner. Dersom påtalemyndigheten for eksempel må bruke uforholdsmessig store saksbehandlingsressurser for å idømme påtaleunntatelse for et relativt sett mindre alvorlig overgrep i sakskomplekset, kan det tilsi at det ikke er «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning etter strpl. § 224.

Det kan også være påtalemyndigheten antar at forventet reaksjon etter endt etterforskning av et selvstendig forhold med strafferamme på 2 år eller lavere, vil være påtaleunntatelse. Med tanke på potensiale vårt sakskompleks har til å skape reelle kapasitetsutfordringer for straffesakskjeden, vil den forventede påtaleunntatelsen være et relevant og tungtveiende argument for at «allmenne hensyn» ikke krever påtale, jf. strpl. § 62a andre ledd.

⁶⁷ Bikas mot Tyskland, dom 25. januar 2018 (klagesak 76607/13). Til forskjell fra strpl. § 70 er det domstolen som etter den tyske straffeprosesslov § 154 (2) beslutter påtaleunntatelse etter søknad fra påtalemyndigheten. Vurderingstemaet er likevel i hovedsak likt. Forskjellen blir at påtalemyndigheten etter norsk rett må legge opp til bevisførsel under hovedforhandlingen av forholdene avgjort med påtaleunntatelse.

Forholdets betydning for straffeutmålingen er likevel bare et av flere relevante momenter i vurderingen av om «allmenne hensyn» krever påtale. EMD har i den forbindelse understreket at «the authorities in question should not underestimate the importance of the message they convey to all those concerned as well as the general public when deciding whether or not to institute criminal proceedings [...]. Under no circumstances should they give the impression that they are prepared to allow such treatment to go unpunished».⁶⁸ Tilskjæring av overgrep uten betydning for straffeutmålingen må med andre ord ikke etterlate inntrykk av at straffbare forhold tolereres. Påtalemyndigheten må vurdere om straffeforfølgningsplikten og hensynene bak bruk av straff krever at påtalemyndigheten også etterforsker og irtettefører selvstendige forhold uten betydning for straffeutmålingen. I det følgende vil et særlig relevant og krevende hensyn i den forbindelse behandles, nemlig de fornærmedes interesser i straffeforfølgningen.

3.3.3 Begrensning i antall fornærmede

3.3.3.1 Situasjonsbeskrivelse

Politiets foreløpige undersøkelser tilsier at det er tale om et betydelig antall fornærmede. Påtalemyndigheten har ingen absolutt plikt til å sikre at etterforskningen omfatter samtlige fornærmede, verken etter rent intern norsk rett eller som følge av menneskerettighetene.⁶⁹ Det vil forenkle etterforskningen og den videre forfølgningen dersom antall fornærmede som omfattes av saken begrenses. Med tanke på den totale straffeforfølgningen i distriktet vil det kunne være mer formålstjenlig å etterforske flere gjerningspersoner for nettovergrep begått overfor et begrenset utvalg av fornærmede i hvert sakskompleks, enn å bruke alle ressursene på å etterforske én gjerningsperson for nettovergrep overfor potensielt 200-400 fornærmede.

Straffens formål er imidlertid også å verne enkeltmenneskets grunnleggende status som fritt og selvstendig mot overgrep av ulike slag.⁷⁰ Sentralt står vernet mot handlinger som griper inn i enkeltmenneskets liv og frihet, slik som seksuelle overgrep. En beslutning om å avgrense antall fornærmede i saken vil føre til at enkelte overgrepsutsatte mister muligheten til å bli hørt i egen sak og til å fremme sivile krav i straffesaken. Fornærmede vil også miste retten til

⁶⁸ Se *Egmez mot Kypros*, dom 21. desember 2000 (klagesak 30873/96) punkt 71.

⁶⁹ Se punkt 2.2, samt brev 10. september 2019 fra riksadvokaten til Justis – og beredskapsdepartementet s. 6 og *Endringer i straffeprosessloven og straffeloven*, høringsnotat (2020) s. 13.

⁷⁰ Se Gröning mfl., *Frihet, forbrytelse og straff* s. 167.

representasjon ved bistandsadvokat, jf. strpl. § 107 a. Konsekvensene for fornærmede reiser spørsmål om hvor langt påtalemyndigheten etter gjeldende rett kan avgrense kretsen av fornærmede i straffesaken. Som vi skal se vil det i nettovergrepssakene være store variasjoner knyttet til hvorvidt fornærmede er identifisert, deres alder og om fornærmede ønsker straffeforfølgning. Dette vil ha betydning for påtalemyndighetens handlingsrom.

3.3.3.2 Der fornærmede ikke er identifisert

Det vil være spesielt ressurskrevende å identifisere det betydelig antall ukjente fornærmede. For å spare ressurser kan påtalemyndigheten ønske å ikke iverksette etterforskningsskritt som kunne gitt klarhet i fornærmedes identiteten. Hvilken sannsynlighet det er for at etterforskning vil kunne avdekke fornærmedes identitet, vil stå sentralt i vurderingen av om det er «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning, jf. strpl. § 224. Det stilles for de mest alvorlige forhold i nettovergrepet naturligvis lavere krav til sannsynligheten for identifisering av fornærmede før det er «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning. Det vil i vår sak kunne være krevende å identifisere fornærmede ut fra lagrede bilder av dårlig kvalitet. I en slik situasjon vil det særlig for de relativt sett mindre alvorlige forholdene i saken, være rimelig at ressursene prioriteres på andre forhold med større sannsynlighet for at etterforskningen vil identifisere fornærmede.

Videre vil det i vurderingen av «rimelig grunn» være relevant om de ressurser som er påkrevd for å identifisere fornærmede står i et rimelig forhold til krenkelsens alvor eller forholdets betydning for straffeutmålingen. Er det for eksempel særlig ressurskrevende å identifisere enkelte av ofrene for det relativt sett mindre alvorlige forholdet «seksuelt krenkende adferd» etter strl. § 305 bokstav b, er det rimelig at ressursene prioriteres på alvorligere forhold med større betydning ved straffeutmåling eller til andre presserende saker i politidistriktet.

Påtalemyndighetens ansvar for å finne den objektive sannhet kan imidlertid innebære at fornærmede må identifiseres, slik at det kan iverksettes avhør og andre etterforskningsskritt for å bringe klarhet i det aktuelle forholdet.⁷¹ Etterforskningen må være egnet til å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for å avgjøre spørsmålet om tiltale, se strpl. § 226 bokstav

⁷¹ Ansvarer følger av påtalemyndighetens objektivitetsplikt og kravet til forsvarlig saksbehandling, se Hov, *Påtalemyndigheten* s. 140 og Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning* s. 321.

a.⁷² Hensynet til hva som er nødvendig for sakens opplysning, beviskravet og kravet til et robust bevisgrunnlag ved iretteføringen, vil dermed kunne legge føringer for hvor langt påtalemyndigheten kan begrense etterforskning for å identifisere og avhøre fornærmede.⁷³

Det kan også stilles spørsmål om det av hensyn til siktede er anledning til å etterforske og iretteføre forhold uten at fornærmede formelt er identifisert. Problemstillingen er særlig praktisk i sakene hvor fornærmede befinner seg i utlandet og identifisering må skje med utgangspunkt i lagret bilde, direkteoverføring eller chat. Illustrerende er HR-2020-2137-A, hvor påtalemyndigheten ønsket å føre chatlogger med uidentifiserte fornærmede kontakter som vitnebevis for at tiltalte hadde bestilt direkteoverførte overgrep fra utlandet. Som følge av fornærmedes ukjente identitet kunne ikke tiltalte krysseksaminere vitnene, jf. strpl. §§ 296 og 297 og EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav d. Spørsmålet var om bevisføringen av den grunn ville være i strid med en «rettferdig rettergang», jf. GrL. § 95 første ledd og EMK artikkel 6 nr. 1.

På bakgrunn av vurderingsmomentene i Schatschaschwili mot Tyskland, kom Høyesterett til at bevisføringen ikke var i strid med prinsippet om en «rettferdig rettergang».⁷⁴ Det ble lagt vekt på at loggene ikke var et avgjørende bevis og det var «tale om vitne med delvis ukjent identitet og oppholdsstad som det ville vera uproporsjonalt ressurskrevjande å føre, om det i det heile teke ville la seg gjera», se avsnitt 59. Avgjørelsen viser at det også med tanke på bevisføringen under hovedforhandlingen aksepteres at påtalemyndighetens ressursituasjon kan gjør det nødvendig å begrense etterforskningen knyttet til identifisering av fornærmede.

I vår sak vil det for eksempel være svært ressurskrevende og i en del tilfeller tilnærmet umulig for politiet å identifisere samtlige fornærmede i relasjon til de direkteoverførte overgrepene begått mot barn på Filippinene. Så lenge straffesaken kan opplyses tilstrekkelig uten formell identifisering av de overgrepsutsatte og identifisering ikke er påkrevd for å ivareta siktedes prosessuelle rettigheter, vil de direkteoverførte overgrepene kunne etterforskes og iretteføres uten at samtlige overgrepsutsatte på Filippinene er formelt identifisert. De beslaglagte opptak og chatlogger i vår sak kan eksempelvis tenkes å i tilstrekkelig grad belyse skyldspørsmålet.

⁷² Utrykket «tiltale» må her forstås i vid betydning og omfatter også andre påtaleavgjørelser, se Myhrer, *Etterforskningsbegrepet* s. 8.

⁷³ Kjelby, *Påtalerett* s. 412.

⁷⁴ Se blant annet Schatschaschwili mot Tyskland, dom 15. desember 2015 (klagesak 9154/10) punkt 107.

Adgangen til å forfølge forhold uten at fornærmede er identifisert muliggjør at slike forhold rent praktisk kan straffeforfølges og sparer politi og påtalemyndighet for betydelige ressurser.

Det kan videre være at påtalemyndigheten har informasjon som tilsier at enkelte uidentifiserte fornærmede står i fare for nye overgrep. Plikten til å «sikre» menneskerettighetene innebærer også et ansvar for å søke å forebygge krenkelser ved å reagere mot «reell og umiddelbar risiko som myndighetene er kjent med, eller burde være kjent med, med de tiltak som det ut fra situasjonen er rimelig å forvente», slik Høyesterett i Rt. 2013 s. 588 avsnitt 46 sammenfatter EMDs praksis knyttet til EMK artikkel 1. Plikten til å forebygge nye overgrep vil i første rekke knytte seg til den politisære virksomheten, jf. politiloven § 2, men plikten kan også få betydning for påtalemyndighetens skjønn over om etterforskning skal iverksettes.⁷⁵ Er det i vår sak for eksempel nødvendig å identifisere fornærmedes for å hindre nye, grove seksuelle krenkelser, vil det være et tungtveiende og trolig avgjørende argument i retning av at det er «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning som kan avdekke identiteten, jf. strpl. § 224.

En slik tilnærmet absolutt plikt påhviler ikke påtalemyndigheten i relasjon til fornærmede i utlandet, verken med tanke på forebygging av nye overgrep eller for etterforskning av allerede begåtte krenkelser, se J. m.fl. mot Østerrike hvor EMD kom til at Østerrike ikke hadde noen konvensjonsforpliktelse til å undersøke påstanden om menneskehandel på Filippinene og i De forente arabiske emirater. Riksadvokaten har for slike forhold anbefalt at opplysninger fra anmeldelsen som kan være til nytte, likevel oversendes til gjerningslandet.⁷⁶

3.3.3.3 Betydningen av fornærmedes unge alder

De fornærmede i vår sak er alle under 18 år. FNs barnekonvensjon artikkel 3 og Grl. § 104 andre ledd slår fast at «barnets beste» skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barnet.⁷⁷ Ordlyden «handling» viser at barnets beste også skal være et grunnleggende hensyn i valget av prosessuelle løsninger.⁷⁸ Barnets beste blir et hensyn

⁷⁵ Se Kjelby, *Påtalerett* s. 149. Lov 16. april 1995 nr. 53 om politiet (politiloven – politil.).

⁷⁶ Se oppsummering fra statsadvokatmøte (2010) punkt 17: https://lovdata.no/pro/#document/RA/avgjorelse/ra-2015-2-p/KAPITTEL_1-4-17

⁷⁷ De forente nasjoners internasjonale konvensjon 20. november 1989 om barnets rettigheter (FNs barnekonvensjonen). Konvensjonen gjelder som norsk lov, jf. mrl. § 2 første ledd nr. 4.

⁷⁸ Se også Sandberg, *Barnets beste i lovgivningen* s. 62.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3be8090f3c354f5eb821535142071c50/3.-barnets-beste-i-lovgivningen-kirsten-sandberg.pdf>

påtalemyndigheten må undersøke, ta stilling til og avveie når det vurderes å tilskjære antall fornærmede barn i straffesaken.

For fornærmede barn under 16 år er ordningen med tilrettelagt avhør i strpl. § 239 sentral for å sikre barnets beste. Slike avhør utføres av etterforskere med tilleggsutdanning innenfor avhør av barn og skal som hovedregel gjennomføres på et av Statens Barnehus, se strpl. § 239 f. Formålet er å sikre at etterforskningen gjennomføres på en måte som tar hensyn til barnets sårbarhet.⁷⁹ Tilrettelagte avhør er imidlertid et ressurskrevende etterforskningsskritt, med stramme tidsfrister, se strpl. § 239e. Kapasitets- eller ressursmangel var årsaken til 54 prosent av fristoversittelsene i 2019.⁸⁰ Kapasitetsutfordringene gjør at det kan være stort behov for å avgrense avhør av fornærmede under 16 år. Retningslinjene for når det er «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning gjelder også ved tilrettelagte avhør, se strpl. § 239e femte ledd. Det innebærer at påtalemyndigheten kan utøve et skjønn over om det er formålstjenlig, rimelig og hensiktsmessig å iverksette tilrettelagte avhør av de overgrepsutsatte barna.

Det kan reises spørsmål om hensynet til barnets beste i noen tilfeller kan tilsi at det ikke bør iverksettes avhør, selv om det i isolert sett er «rimelig grunn» til å etterforske forholdet etter strpl. § 239e femte ledd, jf. § 224. Problemstillingen kan oppstå der en gjenfortelling av hendelsene i avhør vil kunne forsterke de negative opplevelsene barnet er utsatt for eller straffeforfølgningen på annen måte utgjør en betydelig ekstrabelastning for barnet. Foreligger det tilstrekkelig bevismateriale for fellende dom med lang straff, kan hensynet til barnets beste tilsi at det ikke er nødvendig å la et stort antall barn gjennomgå avhør på barnehuset.

Det kan imidlertid også tenkes situasjoner hvor det fornærmede barnet ønsker å forklare seg i en sak hvor påtalemyndigheten mener avhør ikke er til barnets beste. Barnet har etter FNs barnekonvensjon artikkel 12 og GrL § 104 første ledd «rett til å bli hørt» i forhold som berører dem. Ordlyden «[p]artene skal garantere» i artikkel 12 er en sterk formulering og etterlater ikke rom for skjønn. Det tilsier at avhør må gjennomføres der barnet gir uttrykk for et ønske om å uttale seg, selv om påtalemyndigheten mener avhør ikke er til barnets beste.

⁷⁹ Se Forskrift 24. september 2015 nr. 1098 om avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner (tilrettelagte avhør) § 2.

⁸⁰ *Tilrettelagte avhør per andre tertial*, statistikknotat fra Politidirektoratet (2019) s. 3: <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/tilrettelagt-avhor/tilrettelagte-avhor-per-andre-tertia-2019.pdf>

I relasjon til barnets rett til å uttale seg etter barnevernloven § 6-3 har Høyesterett likevel på prinsipielt grunnlag åpnet opp for at hensynet til barnets beste kan begrunne unntak eller tilpasninger i retten til å bli hørt, se HR-2019-2301-A.⁸¹ Høyesterett kom i saken til at det kunne gjøres unntak fra barnets rett til å bli hørt, fordi det forelå særegne forhold som gjorde det faglig uforsvarlig å la den syv år gamle gutten uttale seg om spørsmålet om samværsrett.

Standpunktet i dommen er kritisert i juridisk teori.⁸² Barnets rett til å uttale seg og hensynet til barnets beste er av FNs barnekomité ansett for å være likeverdige og avhengig av hverandre.⁸³ Barnets beste kan ikke realiseres uavhengig av barnets rett til å bli hørt. Standpunktet til Høyesterett innebærer at hensynet til barnets beste, som skal være et grunnleggende hensyn, innsnevre en absolutt rett til å bli hørt. En rettstilstand der påtalemyndigheten etter en skjønnsmessig vurdering av barnets beste kan unnlate å sikre barnets rett til å uttale seg, utgjør en fare for at barns konvensjonsrettigheter undergraves. Det tilsier at barnets ønske om å forklare seg bør veie tungt, uavhengig av hva påtalemyndigheten måtte mene er til barnets beste. Det må likevel understrekes at HR-2019-2301-A er uttrykk for gjeldende rett, slik at påtalemyndigheten unntaksvis vil kunne la vurderingen av barnets beste veie tyngre enn det overgrepsutsatte barnets ønske om å uttale seg.

3.3.3.4 Betydningen av fornærmedes syn på påtalespørsmålet

De overgrepsutsatte er berørt av den straffbare handlingen på en slik måte at de som regel vil ha interesse i hvordan straffesaken behandles og hvilket utfall den får. Det er likevel ikke alltid slik at fornærmede ønsker å være omfattet av straffesaken. I nettovergrepssakene blir fornærmede ofte først klar over overgrepet når politiet tar kontakt.⁸⁴ Fornærmede har gjerne utført de seksuelle handlingene i den tro at det var overfor en jevnaldrende. Den plutselige involveringen i straffesaken kan oppleves belastende og være forbundet med mye skam. Så lenge gjerningspersonen får en passende straff for de øvrige forholdene, kan fornærmede

⁸¹ Se Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (Barnevernloven – bvl.).

⁸² Se Haugli, *Kommentar til Høyesteretts kjennelse om hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt*: <https://juridika.no/innsikt/kommentar-til-hoyesteretts-kjennelse-om-hensynet-til-barnets-beste-og-barns-rett-til-a-bli-hort>. Se også Smith, *Barnets beste og barnets uttalerett*: <https://juridika.no/tidsskrifter/tidsskrift-for-familierett-arverett-og-barnevernrettslige-sporsmal/2004/3-4/artikkel/smith>

⁸³ Generell kommentar fra FNs komité for barnets rettigheter, *Barnets rett til å bli hørt* avsnitt 74.

⁸⁴ Se illustrerende sak Mariussen, «Synnes bestevenn var en pedofilmann», *P3.no*, 10.januar 2021: <https://p3.no/synnes-bestevenn-en-pedofil-mann/> (lest: 02.02.2021).

ønske å holdes utenfor straffesaken. Spørsmålet er hvilken relevans og vekt fornærmedes ønske angående straffeforfølgning har for påtalemyndighetens handlingsrom.

Generelt har den prosessuelle betydningen av fornærmedes syn på straffeforfølgningen blitt gradvis redusert. Straffeloven 2005 opphevet flere av straffebudene som tidligere stilte krav om påtalebegjæring fra fornærmede. Departementet begrunnet endringen med at straffens formål talte for at straffeforfølgningen måtte skje «etter en objektiv og konsekvent linje».⁸⁵ I dag følger det i stedet av strpl. § 236 at fornærmede i første avhør skal spørres om «sitt syn på om lovbruddet bør påtales». Hvorvidt «fornærmede [...] ønsker påtale» er relevant for om «allmenne hensyn» tilsier påtale etter strpl. § 62a andre ledd.

Fornærmedes ønske må balanseres med andre relevante forhold, slik som «overtredelsens grovhet», jf. oppregningen i strpl. § 62a andre ledd. Det er ved de alvorligste forholdene i nettovergrepet at straffens begrunnelse og formål gjør seg sterkest gjeldende. Av den grunn kan hensynet til den totale straffeforfølgningen i en presset ressursituasjon tale for at påtalemyndigheten ikke prioriterer fornærmedes ønske om påtale av et relativt sett mindre alvorlig forhold. Det er imidlertid en krevende avveining påtalemyndigheten står overfor. De personlige konsekvensene av et overgrep vil for fornærmede være like store, selv om gjerningspersonen har foretatt grovere handlinger mot andre eller påtalemyndighetens ressurser er begrenset. Den juridiske vurdering av forholdets alvorlighet samsvarer dermed ikke nødvendigvis med hvordan offeret opplever den straffbare handlingen. Det taler for at påtalemyndigheten bør tillegge fornærmedes ønske om å omfattes av forfølgningen relativt stor vekt i vurderingen av om «allmenne hensyn» krever påtale, jf. strpl. § 62a andre ledd.

Ønsker derimot fornærmede å holdes utenfor straffesaken er tilskjæring mindre problematisk av hensyn til fornærmede og det vil være større rom for skjønn. Påtalemyndigheten må likevel foreta en selvstendig vurdering av den offentlige interessen i straffeforfølgning. Det skyldes at saken først og fremst gjelder statens straffekrav mot lovbrysteren.⁸⁶ Hensynet til allmenhetens rettsfølelse og straffens preventive virkning kan veie tyngre enn fornærmedes interesse i å holdes utenfor straffesaken. En slik tankegang ligger til grunn når riksadvokatens uttaler at «kroppskrenkelser som regel [bør] påtales selv om fornærmede ikke ønsker».⁸⁷

⁸⁵ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)* punkt 4.1.5.4 side 62 flg.

⁸⁶ NOU 2006: 10 *Fornærmedeutvalget* s. 126 andre spalte.

⁸⁷ R nr. 2/2015, *Ny straffelov* s. 24.

3.3.3.5 Betydningen av erstatningskrav og andre utenrettslige hjelpetiltak

Ved siden av etterforskning og iringeforing av det straffbare forhold skal muligheten for erstatning sikre en tilfredsstillende individuell oppfølging av fornærmede. Flere av de overgrepsutsatte kan ha krav på voldsoffererstatning fra staten for den «tort og smerte» nettovergrepet har påført dem, se voerstl. § 6.⁸⁸ Voldsoffererstatning kan også tilkjennes fornærmede som ikke er tatt med i straffesaken, jf. voerstl. § 3, men avhør og bevisføring i retten vil kunne være viktig for å sannsynliggjøre erstatningsvilkårene. Særlig der fornærmede avskjærer fra straffeforfølgingen før det er foretatt etterforskning kan vurderingsgrunnlaget for voldsoffererstatningsmyndighetene svekkes. Tilskjæringens innvirkning på fornærmedes mulighet til å nå frem med søknad om voldsoffererstatning, vil være et relevant moment i vurderingen av om det er «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning etter strpl. § 224 og om «allmenne hensyn» tilsier påtale etter strpl. § 62a andre ledd. Etter omstendighetene kan statens ansvar for å sikre tilfredsstillende individuell oppfølging av de overgrepsutsatte tilsi at det bør vises varsomhet med å avgrense fornærmede som kan ha krav på voldsoffererstatning.

Det ble nylig foreslått å stille som vilkår for å få voldsoffererstatning at det foreligger dom eller rettsforlik som gir den voldsutsatte rett på erstatning fra skadevolder.⁸⁹ Fornærmede som ikke tas med i straffesaken må da gå til sivil søksmål mot gjerningspersonen for å ha krav på voldsoffererstatning. Det er uttrykt bekymring for at et krav om sivil søksmål ikke ivaretar de overgrepsutsatte barn og ungdom, som gjerne i liten grad vedkjenner seg det som har skjedd.⁹⁰ De fornærmede under 15 år vil imidlertid være ivaretatt av verge og må ikke selv ta ansvar for at kravet fremmes, jf. strpl. § 93g første ledd. Valget er bevisst lagt til fornærmede selv etter fylte 15 år, se andre ledd og HR-2016-696-U hvor Høyesterett kom til at oppnevnt verge ikke kunne fremme krav om erstatning i strid med fornærmedes ønske. Fornærmede har med andre ord mulighet til å fremme kravet i søksmål og bestemmer selv hvorvidt de ønsker

⁸⁸ Lov 20. april 2001 nr. 13 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven – voerstl.).

⁸⁹ *Forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte*, høringsnotat (2020).

⁹⁰ Se blant annet høringsuttalelsen fra Støttesenter Mot Incest og Seksuelle Overgrep (Smiso) i forbindelse med *Endringer i straffeprosessloven og straffeloven*, høringsnotat (2020). Alle høringsuttalelsene er tilgjengelig på regjeringens nettside: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-straffeprosessloven-og-straffeloven-etterforsknings--og-pataleplikt-i-store-straffesaker-nytt-straffebud-om-serieovergrep-mv/id2737497/>

det. Det er også foreslått å gjøre unntak fra kravet om dom for de omfattende straffesakene.⁹¹ Det tilsier at en tilskjæring ikke vil være mer problematisk etter den foreslåtte lovendringen.

Enkelte overgrepsutsatte kan videre ønske å være en del av iretteføringen ved domstolene for å kunne fremme krav etter strpl. § 3 og oppnå tvangskraft for disse. Riksadvokaten har lagt til grunn at fornærmedes ønske om tvangskraft for kravet skal ha begrenset betydning for valg mellom påtaleunntatelse etter § 70 og tiltale.⁹² Det har sammenheng med at det vil være lite ressurseffektivt at fornærmede skal kunne kreve domstolsbehandling der påtalemyndigheten for eksempel mener forholdet kvalifiserer til påtaleunntatelse med erstatningsvilkår etter strpl. § 70, jf. § 69 tredje ledd. Innfrir ikke gjerningspersonen kravet er det et vilkårsbrudd, som gir påtalemyndigheten grunnlag for å gjenoppta forfølgningen etter strpl. § 74 tredje ledd.

En tilfredsstillende individuell oppfølging av de overgrepsutsatte kan også skje gjennom andre utenrettslige tiltak, som nødvendig medisinsk behandling, forsvarlig håndtering av overgrepsbilder og annet sensitivt materiale. Påtalemyndighetens straffeforfølgningsplikt opphører ikke gjennom slike hjelpetiltak, men det at fornærmede utenfor straffeforfølgningen sikres en tilfredsstillende individuell oppfølging vil kunne gjøre en avgrensning av omfanget av straffeforfølgningen mindre problematisk. Slike tiltak kan også ha betydning for hvorvidt tilskjæringen strider med statens plikt til å sikre oppfølging av barn som har vært utsatt for blant annet overgrep, se FNs barnekonvensjon artikkel 39. Det er derimot uklart om de fornærmede som avskjæres straffesaken blir tilstrekkelig ivaretatt gjennom de utenrettslige tiltak som foreligger i dag.⁹³ Etterforskning og iretteføring av det straffbare forholdet kan dermed være viktig for å sikre at fornærmedes interesser ivaretas i tilstrekkelig grad.

3.3.3.6 Påtaleunntatelse – et rimelig kompromiss?

Gjennomgangen har vist at tilskjæring som begrenser kretsen av fornærmede i straffesaken er krevende å håndtere ved utøvelsen av påtaleskjønnet. Hensynet til fornærmedes interesser kan tilsi at påtalemyndigheten så langt mulig bør avgrense antall fornærmede ved å konstatere straffeskyld og idømme påtaleunntatelse etter strpl. § 70. Selv om det ved påtaleunntatelse som regel er brukt ressurser på etterforskning, vil det også her kunne være gode muligheter

⁹¹ Se *Forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte*, høringsnotat (2020) s. 49.

⁹² R nr. 6/1989 *Påtaleunntatelse* punkt III/2.

⁹³ Se blant annet høringsuttalelsen fra Stine Sofie Stiftelse og Barneombudet.

for ressursbesparelser. Tilskjæring av straffesakens omfang ved bruk av påtaleunntatelse, vil dermed kunne utgjøre et rimelig kompromiss mellom fornærmedes behov for bekreftelse på handlingens straffverdighet, straffens formål og påtalemyndighetens behov for prioriteringer.

Begrensningen av antall fornærmede i den nevnte «OP-Sandra» er illustrerende. Beslutningen om å ilegge påtaleunntatelse for 247 av tilfellene med 129 fornærmede gjorde det mulig for påtalemyndigheten å spisse bevisførselen mot de mer alvorlige forholdene i sakskomplekset, samtidig som fornærmede fikk bekreftet krenkelsen.⁹⁴ Begrunnelsen for påtaleunntatelsene ble godt kommunisert i media og førte til få negative reaksjoner i den offentlige debatten.⁹⁵

3.3.4 Avgrensning mot gjerningspersoner

3.3.4.1 Etterforskning for å avdekke identiteten

I tilknytning til fildelingsnettverket er det identifisert et høyt antall Internet Protocol Addresses (IP-adresser). En IP-adresse er en unik adresse som tildeles en enhet som er tilkoblet internett.⁹⁶ Det høye antallet IP-adresser indikerer at det er tale om mange gjerningspersoner. Det vil kreve ressurser å verifisere identiteten bak adressene og om brukeren faktisk er i befatning med overgrepsmateriale.⁹⁷ Påtalemyndigheten kan dermed ønske å spare ressurser ved å begrense hvilke IP-adresser det iverksettes etterforskning av.

Iverksettes det imidlertid ikke etterforskning for å avdekke identiteten bak IP-adressene er det en risiko for at mulige overgripere går fri og potensielt kan begå nye overgrep. Som nevnt i punkt 3.3.3.2 kan plikten til å forebygge fremtidige menneskerettighetskrenkelser spille inn på påtalemyndighetens skjønn over om det er «rimelig grunn» til å etterforske et allerede begått forhold, jf. strpl. § 224. Har påtalemyndigheten i vår sak kunnskap om en overhengende fare for at gjerningspersonen kan komme til å begå nye overgrep, vil det stilles lavere krav til sannsynligheten for at identiteten avdekkes og det skal mer til før etterforskningsinnsatsen er

⁹⁴ Se omtale av saken i Hopperstad, «Vil tiltale fotballdommer for nettovergrep mot 329 unge gutter», *VG.no*, 18.juni 2018 (lest 04.01.2021): <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/e1oPRR/vil-tiltale-fotballdommer-for-nettovergrep-mot-329-unge-gutter>

⁹⁵ Se *Effektivisering av domstolsbehandling av større straffesaker*, første delrapport (2018) s. 23.

⁹⁶ Se *Endringer i ekomloven*, høringsnotat (2020) s. 2. <https://www.regjeringen.no/contentassets/155568386f9644b4b147d8245303bf1f/horingsnotat---endringer-i-ekomloven-lagring-av-ip--11274418.pdf>

⁹⁷ Se *Seksuell utnyttelse av barn og unge over internett*, rapport fra KRIPOS (2019) s. 17.

uforholdsmessig. Det gjør at plikten til å forebygge nye overgrep taler tungt i retning av at det er «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning for å avdekke gjerningspersonens identitet.

3.3.4.2 Henleggelse av sak mot kjent gjerningsperson

For enkelte straffbare forhold i nettovergrepet kan gjerningspersonen være navngitt eller på annen måte identifisert i en anmeldelse til politiet, eller politiet kan ved beskjeden bruk av ressurser åpenbart identifisere personen.⁹⁸ Påtalemyndigheten må i disse tilfellene vurdere om det er «rimelig grunn» til å iverksette ytterligere etterforskning mot gjerningspersonen, jf. strpl. § 224.

Riksadvokaten har presisert at terskelen for kapasitetshenleggelser er høyere dersom gjerningspersonen er kjent: «Saker mot kjent gjerningsperson kan bare henlegges dersom det [...] foreligger en særlig grunn for dette».⁹⁹ Henleggelsesadgangen i disse tilfellene er meget snever, også for mindre alvorlige saker. Særlig kapasitetshenleggelser av saker med kjent gjerningsperson vil kunne utfordre allmennhetens tillit til at politi- og påtalemyndighet evner å fylle sitt samfunnsoppdrag: «ivareta borgerens rettssikkerhet og bidra til å skape et trygt samfunn, ved aktivt og effektivt bekjempe, forebygge kriminalitet sammen med politiet».¹⁰⁰

Det gis i rundskrivet ingen nærmere retningslinjer for når det foreligger en «særlig grunn» til å henlegge saker med kjent gjerningsperson. Vurderingen vil derfor måtte ta utgangspunkt i momentene som er gitt i relasjon til «rimelig grunn» i strpl. § 224. Ettersom terskelen for kapasitetshenleggelse er høyere når gjerningspersonen er kjent, kreves et større misforhold mellom sakens alvor og ressursbruken før det er uforholdsmessig å iverksette etterforskning. Handlingsrommet vil være størst for relativt sett mindre alvorlige forhold i sakskomplekset, slik som der gjerningspersonen har gjort seg skyldig i seksuelt krenkende adferd i strid med strl. § 305, se nevnte A, B og C mot Latvia hvor EMD aksepterte at politiet hadde henlagt en anmeldelse om seksuelt krenkende adferd fra en trener. For de mer alvorlige seksuelle krenkelsene i saken vil sikringsplikten etter EMK gjennomgående kreve at påtalemyndigheten

⁹⁸ Slik riksadvokaten definerer «kjent gjerningsperson» i R nr. 3/2016 *Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet mv.* s. 3.

⁹⁹ Se R nr. 3/2016 *Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet mv.* s. 3.

¹⁰⁰ NOU 2017: 5 *En påtalemyndighet for fremtiden (Påtaleanalysen)* s. 168.

iverksetter etterforskning mot kjent gjerningsperson. Manglende saksbehandlingskapasitet vil for disse forhold ikke være akseptabel grunn for påtalemyndighet til ikke å foreta seg noe.¹⁰¹

Har politiet allerede brukt etterforskningsressurser, er det lite heldig at forholdet henlegges på grunn av manglende kapasitet på påtalestadiet etter strpl. § 62a andre ledd. Riksadvokaten har derfor lagt til grunn at det skal «svært sterke grunner til for at slike saker kan henlegges på grunn av manglende påtalekapasitet».¹⁰² Har etterforskningen gitt bevismessige holdepunkter for at gjerningspersonen er skyldig, kan påtalemyndigheten være pålagt å påtale forholdet.¹⁰³

¹⁰¹ Se Kjølbros, *Den europeiske menneskerettighetskonvention for praktikere*, s. 317–318 (artikkel 3) og s. 799–801 (artikkel 8) og brev 10. september 2019 fra riksadvokaten til Justis – og beredskapsdepartementet s. 4-5.

¹⁰² R nr. 3/2016 *Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet mv* punkt III/23.

¹⁰³ Se punkt 3.3.2.2.

4 Bør det foretas endringer av hjemlene for tilskjæring i straffeprosessloven?

4.1 Innledning

Gjennomgangen i punkt 3 har vist at etterforsknings- og påtaleplikten i straffeprosessloven ikke stenger for at påtalemyndigheten i nokså stor utstrekning begrenser straffeforfølgningen i de omfattende straffesakene. De vide og ubestemte begrepene «rimelig grunn» og «allmenne hensyn» i strpl. § 224 og § 62a andre ledd gir påtalemyndigheten et betydelig skjønn og ivaretar håndhevingsapparatets funksjonalitet. Samtidig har vi sett hvordan ordlyden i dagens lovregulering ikke passer helt for den rettslige adgangen påtalemyndigheten har til å tilskjære deler av det straffbare forhold. De nærmere grensene for påtalemyndighetens adgang til å begrense omfanget av straffesaken må også i stor grad fastlegges ut fra hensyn utenfor loven og interne direktiver. Fraværet av tydelige retningslinjer fra lovgiver kan etterlate usikkerhet rundt kompetansens rekkevidde og formelle grunnlag. Det gir grunn til å stille spørsmål ved om grensene for etterforsknings- og påtaleplikten bør presiseres i straffeprosessloven. Det avgrenses mot forslaget om nytt straffebed for serieovergrep med mer begrenset bevistema.¹⁰⁴

Ved vurderingen av behovet for endringer i straffeprosessloven regler vil det være interessant å se hvordan andre land regulerer etterforsknings- og påtalepliktens grenser. Oppgavens ramme tillater bare en begrenset komparativ sammenligning. I den forbindelse er svensk rett valgt som illustrasjon. De kulturelle likhetene med Norge gjør en begrenset sammenligning mulig. Sverige har også valgt et annet lovgivningsteknisk uttrykk for etterforsknings- og påtaleplikten. Det gjør det interessant å ta et blikk mot den svenske reguleringen.

¹⁰⁴ Se *Endringer i straffeprosessloven og straffeloven*, høringsnotat (2020) punkt 3 flg. Flere høringsinstanser har uttrykt skepsis til denne materielle «strafferettslige» tilnærmingen til problemstillingen og gitt uttrykk for at forslaget bør stilles i bero i påvente av effekten av de prosessuelle endringene, se bla. høringsuttalelsen fra Oslo statsadvokatembeter og Kjelby.

4.2 En komparativ fremstilling - svensk rett

4.2.1 Etterforsknings- og påtaleplikens regulering i svensk rett

Rättegångsbalken er den sentrale prosessloven i Sverige.¹⁰⁵ Loven inneholder grunnleggende bestemmelser for rettergangen i sivil- og straffesaker. For straffesakene tilsvarer loven den norske straffeprosessloven. Det følger av RB 20: 6 at «[a]klagare skall, om ej annat är stadgat, tala å brott, som hör under allmänt åtal». Bestemmelsen er uttrykk for en absolutt påtaleplikt som prinsipiell håndhevingsnorm.¹⁰⁶ Forarbeidene begrunner plikten med at kravet «på likhet inför lagen, förutsebarhet i straffrättskipningen och legalitet talar för att alla som gör sig skyldiga till straffbara förfaranden bestraffas».¹⁰⁷ Påtaleplikten korresponderer med en i utgangspunktet like absolutt etterforskningsplikt, se RB 23: 1 stk. 1; «Förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats».

Lovgiver har imidlertid erkjent at det «i praktiken orealistiskt att alla brott skall kunna utredas och beivras på samma sätt».¹⁰⁸ Behovet for fleksibilitet har gjort at det også etter svensk rett er lovfestet flere unntak fra både påtale- og etterforskningsplikten. Lovgivningsteknikken skiller seg likevel fra den norske reguleringen med skjønnsmessige vilkår og presiseringer i instruks. I svensk rett har lovgiver valgt å gi relativt detaljerte unntak i rättegångsbalken.

Påtaleplikten nyanseres blant annet ved at åklagarmyndigheten ikke har en ubetinget offentlig påtalerett.¹⁰⁹ Enkelte straffebud inneholder «särskilda åtalsprövningsregler», som krav om påtalebegjæring fra fornærmede og/eller at det kreves «allmän synspunkt» for påtale. Det vil for visse spesifiserte forbrytelser med andre ord være en varierende grad av formodning mot tiltale.¹¹⁰ De straffbare forhold hvor påtalevilkår åpner for et håndhevingsskjønn er særlig

¹⁰⁵ Svensk förfatningssamling nr. 1942/740 – Rättegångsbalken (RB).

¹⁰⁶ Lindell mfl., *Straffprocessen* s. 186.

¹⁰⁷ Prop. 1994/95: 23 *Ett effektivare brottmålsförande* s. 86.

¹⁰⁸ SOU 2010: 43, *Förundersökningsbegränsning* s. 28.

¹⁰⁹ Påtalen ble etter norsk rett gjort ubetinget offentlig ved ikrafttreddelsen av straffeloven 2005 og vedtakelsen av strpl. § 62a, se Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) *Om lov om straff (straffeloven)* s. 487.

¹¹⁰ SOU 2010:43 *Förundersökningsbegränsning* s. 29.

straffebud med et visst sivilrettslig preg, som gjelder forhold mellom nærstående, eller hvor andre sanksjoner enn straff er aktuelt.¹¹¹

Et viktig unntak fra en absolutt iretteføringsplikt er RB 20: 7. Bestemmelsen åpner opp for at påtalemyndigheten i nærmere angitte tilfeller kan beslutte å unnlate å påtale forholdet ved å idømme «åtalsunderlåtelse». Kompetansen tilsvare påtaleunntatelse etter strpl. § 69 og § 70, men til forskjell fra den norske reguleringen angir RB 20: 7 mer presist hvilke tilfeller det kan gis påtaleunntatelse. Det vises i første stykke til fire nærmere tilfeller og et felles grunnvilkår om at «väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts». Kravet samsvar langt på vei med normen «offentlig interesse» og «allmenne hensyn» i norsk rett.¹¹² Påtaleunntatelse kan også idømmes i «andre fall» forutsatt at «särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks», jf. stk. 2. Adgangen er snever. Departementet presiserer at «processekonomiska skäl saknar betydelse i dessa fall».¹¹³

Rättegångsbalken har videre en relativt inngående regulering av adgangen til å unnlate etterforskning og til å foreta nærmere begrensninger i etterforskningen. Etter RB 23: 1 stk. 2 er det for eksempel gjort unntak fra etterforskningsplikten når det er «uppenbart att brottet inte går att utreda». Unntaket er en kodifisering av en tidligere praksis hos påtalemyndigheten om at etterforskningsplikten først inntrådte når det «rimligas gräns att anta att en utredning kan leda till att saken bli uppklarad och någon kan lagföras for brottet».¹¹⁴ I tråd med den norske lovgivningsteknikken følger lignende reservasjon av intern instruks: «I alvorlige saker hvor det tidlig i etterforskningen fremstår klart at saken ikke har oppklaringspotensial eller mulighet for positiv påtaleavgjørelse, må straffeforfølgingen vurderes avsluttet så tidlig som mulig for å frigjøre ressurser til andre prioriterte saker».¹¹⁵

Den nærmere adgangen til «förundersökningsbegränsningar» følger av RB 23: 4 a. Etter den såkalte «disproportionregel» i stk. 1 nr. 1, jf. stk. 2 kan etterforskning unnlates eller avsluttes der en «fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens

¹¹¹ Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølging* s. 209, med henvisning til Prop. 1994/95: 23 *Ett effektivare brottmålsförande* s. 87.

¹¹² Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølging* s. 209.

¹¹³ SOU 2010:43 s. 37.

¹¹⁴ Prop. 1994/95: 23 *Ett effektivare brottmålsförande* s. 96.

¹¹⁵ R nr. 1/2021, *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2021*, punkt V/1 nr. 4.

betydelse». Bestemmelsen viser hvordan lovgiver uttrykkelig har angitt prosessøkonomiske hensyn som relevant for etterforskningsplikts grenser. En tilsvarende vurdering, «om et mulig straffbart forhold er så alvorlig at det bærer en etterforskningsinnsats», følger i norsk rett av riksadvokatens fortolkningen av vilkåret «rimelig grunn» i strpl. § 224.¹¹⁶

Disproportionregelen gjelder saker som kan «antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader». Lovgiver har bestemt at saker med fengsel i mer enn tre måneder er så alvorlig at kostnadene ved etterforskningen presumtivt vil stå i et rimelig forhold til lovbruddets alvorlighet.¹¹⁷ Det følger ingen tilsvarende strafferammebegrensning av strpl. § 224. I riksadvokatens årlige prioriteringsrundskriv fremheves derimot visse sakstyper det i utgangspunktet ikke er rom for å nedprioritere.¹¹⁸ De prioriterte sakene er typisk av en viss alvorlighetsgrad og gjerne med en strafferamme på langt mer enn tre måneder. Den reelle gjennomføringen i norsk rett ligner dermed den svenske disproportionregelen.

Påtalemyndigheten kan videre etter RB 23: 4 a stk. 1 nr. 2, jf. stk. 2 unnlate eller avslutte etterforskning der forholdet etter en hypotetisk vurdering antas å ende med påtaleunntatelse etter gjennomført etterforskning.¹¹⁹ Lovgivers forutsetning er at ikke noe «väsentligt allmänt eller enskilt intresse» tilsidesettes. Det er som nevnt lagt til grunn at tilsvarende begrensning etter norsk rett kan forankres i at det ikke er «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning med sikte på påtaleunntatelse.¹²⁰ Igjen ser vi hvordan svensk rett har lovfestet begrensninger som i norsk rett utledes fra lovens skjønnsmessige vilkår.

4.2.2 Kan den svenske reguleringen være til inspirasjon?

Til tross for den svenske prinsippbestemmelsen finnes det i dag så mange unntak at det kan hevdes at lovens hovedregel ikke stemmer med realiteten.¹²¹ Den svenske etterforsknings- og påtaleplikten er til en viss grad relativ. Det innebærer at svensk og norsk rett har en nokså lik

¹¹⁶ R nr. 3/1990, *Etterforskning* s. 6.

¹¹⁷ I Prop. 1994/95: 23 *Ett effektivare brottmålsförfarande* s. 96–97 ble det foreslått å utvide regelen til alle saker hvor etterforskningsinnsatsen ikke sto i rimelig forhold til straffverdigheten og etterforskningsresultatet. Forslaget ble ikke videreført. De mulige ressursfordelene ble ikke ansett for å veie opp for ulempene.

¹¹⁸ R. nr. 1 /2021 - *Mål og prioriteringer for straffesaksarbeidet i 2021* punkt V/1.

¹¹⁹ Prop. 1984/85: 3 Om åtalsunderlåtelse s. 55 og Bring mfl., *Förundersökning* s. 418.

¹²⁰ Se punkt 3.2.3.

¹²¹ Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning* s. 206.

praktisering av etterforsknings- og påtaleplikten. Det samme var inntrykket til departementet i utredningen SOU 2010:43 s. 29: «Vid en jämförelse med Danmark och Norge, vilka anses ha en i princip relativ åtalsplikt, visar det sig att åtalsreglerna tillämpas på i stort sett samma sätt och med samma resultat i de enskilda fallen som i Sverige».

Den mer detaljerte reguleringen i svensk rett kan dermed være til inspirasjon når det i det følgende skal sees nærmere på om det er grunn til å gjøre endringer i straffeprosesslovens regler om adgangen til å avgrense etterforskning og påtale i omfattende straffesaker.

4.3 Mulig lovteknisk løsning

4.3.1 Etterforskningspliktens grenser – strpl. § 224

I strafferettslig sammenheng er det et sentralt prinsipp at enhver sak skal vurderes og behandles individuelt.¹²² Den individuelle behandlingen av straffesakene gjør at det kan være lite treffsikkert og krevende for lovgiver å skulle gi nærmere føringer for avgrensning av etterforskning i lov. Lovgiver har heller ikke samme mulighet som riksadvokaten til å innrette føringene etter rådende ressursituasjon og samfunnets kriminalitetsproblemer. Det kan tale for at dagens regulering av etterforskningsplikten gjennom vilkåret «rimelig grunn» og intern normering av skjønnet, bør opprettholdes for å ivareta håndhevingsapparatets funksjonalitet.

I lys av maktfordelingshensyn er det likevel betenkelige å gi utøvende makt for vidt spillerom ved fastlegging av etterforskningspliktens grenser. Lovgiver bør i et moderne demokrati ha mulighet til å gi generelle retningslinjer for skjønnsutøvelsen. Et tydelig signal fra lovgiver vil bidra til å øke bevisstheten rundt behovet for tilskjæring av etterforskning i omfattende saker. Klarhet rundt den rettslige adgangen er viktig for å sikre hensiktsmessige avgrensninger og rimelig fremdrift i straffesaken av hensyn til siktede, fornærmede og samfunnet. En lovfesting av grensene i strpl. § 224 samsvarer også med straffeprosessutvalgets forslag til kodifisering og utvidelse av henleggelseskompetansen.¹²³ Sett i lys av det voksende behovet for tilskjæring av omfattende straffesaker bør det skje en presisering av etterforskningspliktens grenser i lov.

¹²² Se Kjelby, *Påtalerett* s. 317.

¹²³ Se NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* utkast § 28-2, jf. etterforskningsplikten og kapasitetshenleggelser utkast § 13-2, jf. § 13-4 om styring av etterforskningen.

Det er flere måter å gi lovgiver en viss innflytelse på adgangen til å tilskjære etterforskningen av omfattende straffesaker. En mulighet er å tilføye i fullmaktsbestemmelsen i strpl. § 224 andre ledd andre punktum at riksadvokaten også kan gi retningslinjer «om avgrensning av etterforskningen [i omfattende saker]». ¹²⁴ Det er uomtvistet at riksadvokaten allerede har en slik kompetanse til å gi retningslinjer for utøvelsen av skjønnet i omfattende straffesaker, men en presisering vil sikre at sentrale momenter får rettskildemessig status som forarbeider. Det vil gi avgrensningene større demokratisk forankring.

De senere års utvikling i retning av større og mer kompliserte sakskompleks har imidlertid aktualisert påtalemyndighetens behov for tilskjæringer på en helt ny måte. Som nevnt anser riksadvokaten de omfattende straffesakene som «utvilsomt en av de store utfordringene norsk strafferettspleie står overfor i årene som kommer». ¹²⁵ Problemstillingens aktualitet kan tilsi at en lovteknisk løsning hvor kompetansen bare forutsettes i en presisering av riksadvokatens instruksjonsmyndighet ikke er tilstrekkelig. En endring av strpl. § 224 nærmere den relativt detaljerte reguleringen i svensk rett, vil trolig være bedre egnet til å klargjøre den rettslige adgangen påtalemyndighetens har til å begrense etterforskning i omfattende straffesaker.

En lovfesting av kompetansen kan for eksempel skje i et nytt punktum i strpl. § 224 første ledd. Det kan her presiseres at påtalemyndigheten har kompetanse til å avgrense den pågående etterforskningen til å gjelde «enkelte straffbare forhold, bestemte straffebud, personer, steder, tidsperioder eller lignende». ¹²⁶ Det er også mulig å angi i loven at etterforskning normalt ikke kan «avgrenses dersom den gjelder alvorlige lovbrudd som krenker andres liv, helse eller frihet». ¹²⁷ En slik presisering vil understreke påtalemyndighetens særlige ansvar for at det reageres mot alvorlige krenkelser og sikre at skjønnsutøvelsen skjer i tråd med de positive straffeforfølgningspliktene etter EMK. For å bidra til hensiktsmessige begrensninger i etterforskningen kan det være positivt at adgangen til å «begrense etterforskning der ingen eller bare en ubetydelig straff ville komme til anvendelse dersom forholdet ble etterforsket og påtalt» presiseres, lignende den svenske «förutsedd åtalsunderlåtelse» i RB 23: 4 a stk. 1 nr. 2.

Slike presiseringer i strpl. § 224 vil skape klarhet rundt hvilken adgang påtalemyndigheten har til å begrense omfanget av pågående etterforskning i omfattende straffesaker. Tydeligere

¹²⁴ Slik forslått i *Endringer i straffeprosessloven og straffeloven*, høringsnotat (2020) s. 15.

¹²⁵ Se brev 10. september 2019 fra riksadvokaten til Justis – og beredskapsdepartementet s. 2.

¹²⁶ Se høringsuttalelse fra Kjelby s. 1.

¹²⁷ Se høringsuttalelse fra Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter punkt 2.2.

rettslige rammer vil bidra til å gi påtalemyndigheten i politiet trygghet i rollen og sikre at «omfanget av enhver etterforskning [...] tilpasses sakens alvor og kompleksitet», slik at den samlede straffeforfølgningen kan virke mot ivaretagelsen av straffens formål.¹²⁸

4.3.2 Påtalepliktenes grenser – strpl. § 62a

Henleggelsesadgangen etter strpl. § 62a andre ledd gjelder i dag lovbrudd med «strafferamme på 2 år eller lavere».¹²⁹ Strafferammekravet gjør at adgangen til å henlegge forhold der «allmenne hensyn» ikke krever påtale har begrenset betydning for tilskjæring av omfattende nettovergrepssaker. Slik vår sak viser kan det også være et praktisk behov for å begrense omfanget av saker med strafferamme på mer enn 2 år. I dag er det i høyden en svært snever adgang til å henlegge slike saker på ulovfestet grunnlag etter analogisk anvendelse av reglene om påtaleunntatelse i strpl. § 69 og § 70.¹³⁰ Det gir grunn for å stille spørsmål ved om det er behov for å utvide adgangen til å henlegge saker etter strpl. § 62a annet ledd.

Det er som nevnt nylig fremmet forslag om å sløyfe strafferammebegrensingen i strpl. § 62a andre ledd. Departementet går inn for å gi påtalemyndigheten en skjønnsmessig adgang til å henlegge saker når forfølgning «ikke er i det offentliges interesse», uavhengig av det aktuelle straffebudets strafferamme.¹³¹ Proposisjonen følger opp Straffeprosesslovutvalgets forslag i NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* utkast § 28-2 annet ledd. Utvalget begrunnet her forslaget med at det kunne «meget vel tenkes forhold med en strafferamme på mer enn 2 år, der overveiende grunner kan tale for å unnlate videre forfølgning».¹³²

Straffeprosessloven § 62a andre ledd gir imidlertid påtalemyndigheten allerede en vidtrekkende adgang til å henlegge. Dersom straffebudene med strafferamme på fengsel inntil 2 år sammenholdes med kriminalitetsstatistikken for disse forbrytelseskategoriene, vil det fremgå at henleggelseskompetansen i utgangspunktet vil omfatte omkring 80 % av den anmeldte kriminaliteten. Det er uten straffebudene i spesiallovgivningen.¹³³ For de forhold som i dag faller utenfor, slik som alvorlige overgrep mot barn, vil det være vanskelig å si at

¹²⁸ R nr. 3/2018, *Kvalitetsrundskrivet* punkt 4.2.2.

¹²⁹ Se punkt 3.2.2.

¹³⁰ Se Kjelby, *Påtalerett* s. 125 og *Endringer i straffeprosessloven og straffeloven*, høringsnotat (2020) s. 6.

¹³¹ Se Prop. 146 L (2020-2021) *Endringer i straffeprosessloven mv.* s. 134.

¹³² Se NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* s. 360.

¹³³ Se Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning* s. 182.

det offentlige ikke har interesse i straffeforfølgning. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det er et reelt behov eller ønske om å utvide kompetansen ytterligere.

Som vist kan påtalemyndigheten i prinsippet tilskjære med hjemmel i strpl. § 70 uavhengig av lovbruddets strafferamme. Siktete kan imidlertid kreve at påtalemyndigheten bringer påtaleunndatelsen inn for domstolen, jf. strpl. § 71. I tillegg til ressursidene vil dette etter omstendighetene kunne påføre fornærmede en ekstra belastning. Det er også uheldig å legge opp til en praksis hvor bruken av strpl. § 70 får mer preg av å være en kapasitetshenleggelse enn en positiv påtaleavgjørelse. På beslutningstidspunktet er det heller ikke sikkert at bevisgrunnlaget er tilstrekkelig til å konstatere straffeskyld. Det taler for at det er et behov for å utvide adgangen til å velge henleggelse fremfor påtaleunndatelse.

Utvidelsen vil ikke endre presumsjonen for at forfølgning av straffbare handlinger er i det offentliges interesse. Det er fraværet av interesse som må påvises.¹³⁴ I de omfangsrike sakene vil det nettopp være det faktum at påtalemyndigheten allerede forfølger et høyt antall overgrep mot et betydelig antall fornærmede, som kan gjøre at det ikke er i det offentliges interesse med en mer omfattende straffeforfølgning av sakskomplekset. Så lenge en utvidet henleggesadgang tolkes og anvendes i lys av særtrekkene ved de omfangsrike sakene, vil det heller ikke etterlates inntrykk av at det offentlige ikke har interesse av å forfølge alvorlige overgrep. En utvidet henleggesadgang behøver dermed ikke å møte stor motstand utad.

Det foreligger i dag et reelt behov for å kunne avgrense omfanget av de store straffesakene. En utvidelse av henleggesadgangen i strpl. § 62a andre ledd vil på en «klar og tydelig måte gi hjemmel for kapasitetshenleggelser både på etterforskningsstadiet og påtalestadiet» og fjerne dagens uklare grense mellom strpl. § 70 og kapasitetshenleggelser.¹³⁵ Endringen vil kunne bidra til en mer effektiv straffesakshåndtering. Av hensyn til den offentlige interessen i hensiktsmessig ressursutnyttelse, bør derfor strpl. § 62a andre ledd endres til å gjelde uavhengig av lovbruddets strafferamme.

¹³⁴ Se NOU 2016: 23 *Ny straffeprosesslov* s. 360.

¹³⁵ Se Prop. 146 L (2020-2021) *Endringer i straffeprosessloven mv.* s. 134.

4.3.3 Prosessøkonomisk påtaleunntatelse – strpl. § 70

Adgangen til prosessøkonomisk påtaleunntatelse etter strpl. § 70 rekker etter sin ordlyd vidt. Kravet om at «ingen eller bare en ubetydelig straff» vil komme til anvendelse hvis forholdet tas med i tiltalen, stenger ikke for at det besluttes påtaleunntatelse for mer alvorlige forhold. Påtalemyndigheten kan etter ordlyden velge å eksempelvis forfølge tre av ti drap, såfremt det ikke påvirker straffenivået. En slik avgrensning vil imidlertid møte motstand i allmennhetens rettsfølelse, de menneskerettslige forpliktelsene og hensynet til de berørte. I dagens strpl. § 70 må med andre ord grenser for skjønnsutøvelsen fastsettes etter normer utenfor loven selv.

Erfaringen med de omfattende sakskompleksene har vist hvordan prosessøkonomiske hensyn gjør seg gjeldende med ny styrke. En presisering av grensene for bruk av påtaleunntatelse i lov kan bidra til at praksisen innrettes på en akseptabel måte, generelt og på de nye områdene. Det kan lovteknisk skje gjennom nærmere skranker, enten en absolutt begrensning i form av en øvre strafferamme eller en skjønsmessig norm tilsvarende den svenske RB 20: 7 om at «något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts». Lovgiver kan i den forbindelse presisere momenter som det blant annet skal ses hen til ved vurderingen av om noen vesentlig offentlig eller privat interesse tilsidesettes, for eksempel forholdenes art og alvor, hensynet til allmennhetens rettsfølelse, den alminnelige lovlydighet osv. En slik normering av skjønnet i loven vil skape en trygghet for politi og påtalemyndigheten i den konkrete rettsanvendelsen.

En presisering i loven gjennom rettslige standarder og relevante momenter vil imidlertid ikke fjerne behovet for nærmere retningslinjer for i hvilket omfang det kan gis påtaleunntatelse for å begrense pågående straffesaker. Ettersom hver sak uansett må vurderes individuelt, kan det som nevnt være krevende for lovgiver å gi treffende føringer i forarbeidene. Det vil for politi og påtalemyndighet også som regel være større ressursbesparelser å hente på tilskjæringer før det er iverksatt og gjennomført etterforskning med sikte på påtaleunntatelse. Det gjør at en presisering av anvendelsesområdet til strpl. § 70 vil ha begrenset effekt for frigjøring av ressurser på etterforsknings- og påtalestadiet. En lovendring kan dermed fremstå overflødig med tanke på påtalemyndighets tilskjæringer av sak under etterforskning. I et slikt perspektiv vil det være tilstrekkelig at riksadvokaten normerer skjønnet innenfor dagens strpl. § 70.

5 Avsluttende refleksjoner

Formålet med oppgaven har vært å belyse etterforsknings- og påtaleplikts utstrekning i omfattende straffesaker. Gjennomgangen har vist at påtalemyndigheten har adgang til å begrense etterforskningen i relativt stor utstrekning. Påtalemyndigheten står likevel overfor en krevende oppgave i praksis. For selv om det erkjennes at kriminalitetsbilde og tilgjengelige ressurser vil spille inn på muligheten til å straffeforfølge lovbrudd, kan prioriteringer og begrensninger i straffeforfølgningen svekke tillitten til at påtalemyndigheten evner å sikre respekt for loven og borgerens rettsbeskyttelse mot kriminalitet.

Den krevende interesseavveiningen påtalemyndigheten står overfor stiller krav til lovgiver som premissleverandør for adgangen til å avgrense straffeforfølgningen. Klare rettslige rammer er en forutsetning for at påtalemyndigheten skal kunne relativisere den sterke presumsjon for straffeforfølgning i alle saker, jf. strpl. § 62a første ledd, slik at den samlede straffeforfølgningen ivaretar straffens formål. Et tydelig, formelt og autoritativt grunnlag kan bidra til større aksept og forståelse hos allmennheten for behovet for tilskjæring av store straffesaker. Erfaringene fra de omfattende sakskompleksene viser at tiden kan være inne for å presisere visse sider av grensene for etterforsknings- og påtaleplikten i straffeprosessloven.

Litteraturliste

Lov og forskrift

Grunnloven

Lov 17. mai 1814 Kongerike Norges grunnlov

Straffeprosessloven

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker

Barnevernloven

Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester

Politoloven

Lov 16. april 1995 nr. 53 om politiet (politoloven – politil.)

Menneskerettsloven

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett

Voldsoffererstatningsloven

Lov 20. april 2001 nr. 13 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m.

Straffeloven

Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff

Påtaleinstruksen

Forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten

Forskrift om tilrettelagte avhør

Forskrift 24. september 2015 nr. 1098 om avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner

Rättegångsbalken

Svensk förfatningssamling nr. 1942/740 - Rättegångsbalken

Konvensjoner

EMK

Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter.

FNs barnekonvensjon

De forente nasjoners internasjonale konvensjon 20. november 1989 om barnets rettigheter.

Forarbeid

Norsk rett

Innstilling 1969

Innstilling om Rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomitéen avgitt i juni 1969.

Innst. O. nr. 72 (2004-2005)

Innstilling om lov om straff fra Justiskomiteen avgitt april 2005.

NOU 2006: 10 Fornærmedeutvalget

NOU 2006: 10 Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter.

NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov.

Utredning fra Straffeprosessutvalget oppnevnt ved kgl.res. 20. juni 2014. Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 3. november 2016.

NOU 2017: 5 En påtalemyndighet for fremtiden (Påtaleanalysen)

NOU 2017: 5 En påtalemyndighet for fremtiden. Påtaleanalysen. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kgl.res. 4. mars 2016. Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 2. mars 2017.

Ot.prp. nr. 90 (2003-2004)

Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff (straffeloven).

Ot.prp. nr. 60 (2004-2005)

Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet).

Ot.prp. nr. 8 (2007-2008)

Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet).

Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) Om endringer i straffeloven

Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) Om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgiving).

Prop. 146 L (2020-2021) Endringer i straffeprosessloven mv.

Prop. 146 L (2020-2021) Om endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.)

Svensk rett

Prop. 1984/85: 3 Om åtalsunderlåtelse

Regeringens proposition 1984/85: 3, Om åtalsunderlåtelse, Stockholm 7. juni 1984.

Prop. 1994/95: 23 Ett effektivare brottmålsförande

Regeringens proposition 1994/95: 23, Ett effektivare brottmålsförande. Stockholm 1. september 1994.

SOU 2010:43, Förundersøkningsbegrænsning

Statens offentliga utredningar 2010: 43, Förundersøkningsbegrænsning, Betänkande av Utredningen om förundersøkningsbegrænsning. Stocholm 2010.

Internasjonal rett

FNs komité for barnets rettigheter, Barnets rett til å bli hørt.

Generell kommentar fra FNs komité for barnets rettigheter nr. 12 (2009), Barnets rett til å bli hørt, CRC/CGC/12.

Rettspraksis

Høyesterett

Rt. 1999 s. 745

Rt. 2002 s. 917

Rt. 2008 s. 118

Rt. 2013 s. 588

Rt. 2015 s. 65

HR-2016-696-U

HR-2017-1947-A

HR-2019-281-A

HR-2019-2301-A

HR-2020-2137-A

**Den europeiske
menneskerettighetsdomstolen (EMD)**

Handyside mot Storbritannia	Handyside mot Storbritannia, dom 7. desember 1976 (klagesak: 5493/72)
McCann mfl. mot Storbritannia	McCann mfl. mot Storbritannia, dom 5. september 1995 (klagesak 18984/91)
Osman mot Storbritannia	Osman mot Storbritannia, dom 28. oktober 1998 (klagesak 23452/94)
Egmez mot Kypros	Egmez mot Kypros, dom 21. desember 2000 (klagesak 30873/96)
M. C. mot Bulgaria	M. C. mot Bulgaria, dom 4. desember 2003 (klagesak 39272/98)
Tahsin Acar mot Tyrkia	Tahsin Acar mot Tyrkia, dom 8. april 2004 (klagesak 26307/95)
Opuz mot Tyrkia	Opuz mot Tyrkia, dom 9. juni 2009 (klagesak 33401/02)
Maksimov mot Russland,	Maksimov mot Russland, dom 18. mars 2010 (klagesak 43233/02)
C.A.S. og C.S. mot Romania	C.A.S. og C.S. mot Romania, dom 20. mars 2012 (klagesak 26692/05)
Eremia mot Moldova	Eremia mot Moldova, dom 28. mai 2013 (klagesak 3564/11)
M. og M. mot Kroatia	M. og M. mot Kroatia, dom 3. september 2015 (klagesak 10161/13)
Schatschaschwili mot Tyskland	Schatschaschwili mot Tyskland, dom 15. desember 2015 (klagesak 9154/10)
A, B og C mot Latvia	A, B og C mot Latvia, dom 31. mars 2016 (klagesak 30808/11)
J. m.fl. mot Østerrike	J. m.fl. mot Østerrike, dom 17. januar 2017 (klagesak 58216/12)
Bikas mot Tyskland	Bikas mot Tyskland, dom 25. januar 2018 (klagesak 76607/13)

Rundskriv fra riksadvokaten

(www.riksadvokaten.no)

Rundskriv (R nr.)

R nr. 6/1989	Påtaleunntatelse
R nr. 3/1999	Etterforskning
R nr. 2/2014	Narkotikasaker
R nr. 2/2015	Ny straffelov
R nr. 3/2016	Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet
R nr. 3/2018	Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (Kvalitetsrundskrivet)
R nr. 1/2021	Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2021

Litteratur

Andenæs/Myhrer, Norsk straffeprosess	Andenæs, Johs. <i>Norsk straffeprosess</i> , 4. og samlet utgave av Myhrer, Tor-Geir. Universitetsforlaget 2009.
Auglend/Mæland, Politirett	Auglend, Ragnar L. og Henry John Mæland, <i>Politirett</i> , 4. utgave. Gyldendal juridiske 2016.
Bring mfl., Förundersöking	Bring, Thomas & Christian Diesen, <i>Förundersöking</i> . Fjärde upplagan 2009.
Gröning mfl., Frihet, forbrytelse og straff	Gröning, Linda, Erling Johannes Husabø og Jørn Jacobsen, <i>Frihet forbrytelse og straff</i> . 2. utgave Fagbokforlaget 2019.
Haugli, Kommentar til Høyesteretts kjennelse om hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt	Haugli, Trude, <i>Kommentar til Høyesteretts kjennelse om hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt</i> , publisert på Juridika.no 15. januar 2020
Hennum, Retten til beskyttelse mot vold, overgrep og utnyttelse	Hennum, Ragnhild Helene, <i>Retten til beskyttelse mot vold, overgrep og utnyttelse</i> .

	Publisert i Høstmælingen, Njål, Kjørholt, Elin Saga og Sandberg, Kirsten, <i>Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge</i> . 4. utgave. Universitetsforlaget 2020
Hov, Henleggelse	Hov, Jo, <i>Henleggelse av straffesaker i: Stat, politikk og folkestyre</i> . Festskrift til Per Stavang 1998, s. 613-629
Hov, Påtalemyndigheten	Hov, Jo, <i>Påtalemyndighetens organisasjon og kompetanse</i> . Universitetsforlaget 1983.
Hov, Straffeprosess	Hov, Jo, <i>Rettergang</i> . Bind II: Straffeprosess, Papinian 2007.
Kjelby, Mellom rett og plikt til straffeforfølgning	Kjelby, Gert Johan, <i>Mellom rett og plikt til straffeforfølgning. Den relative etterforsknings – og påtaleplikts rettslige rammer og rettslige utvikling i norsk straffeprosess</i> . Cappelen Damm Akademisk 2013.
Kjelby, Påtalerett	Kjelby, Gert Johan, <i>Påtalerett</i> . 2. utgave Cappelen Damm Akademisk 2019.
Kjølbro, Den europeiske menneskerettighedskonvention for praktikere	Kjølbro, Jon Fridrik, <i>Den europeiske menneskerettighedskonvention for praktikere</i> , 4. utgave. Jurist og Økonomforbundets forlag. 2017.
Lindell mfl., Straffprocessen	Lindell, Bengt, Eklund, Hans, Asp, Petter, Andersson, Torbjörn, <i>Straffprocessen</i> . Lustus förlag, Uppsala 2005.
Myhrer, Etterforskningsbegrepet	Myhrer, Tor-Geir, <i>Etterforskningsbegrepet: avgrensning, vilkår, roller og ansvar</i> . Tidsskrift for strafferett 2001 s. 6-30.
Myhrer, Påtalemyndighetens praksis som rettskilde	Myhrer, Tor-Geir, <i>Påtalemyndighetens praksis som rettskilde</i> . Tidsskrift for rettsvitenskap 2003 s. 219-245.

Myhrer, Kvalitet i etterforskningen	Myhrer, Tor-Geir, <i>Kvalitet i etterforskningen. Særlig om påtaleansvarliges rolle og betydning</i> . Delrapport i «Etterforskningsprosjektet». PHS Forskning 2015: 1.
Nygård, Rettsgrunnlag og standpunkt	Nygård, Nils, <i>Rettsgrunnlag og standpunkt</i> . 2. utgave. Universitetsforlaget 2004.
Sandberg, Barnets beste i lovgivningen	Sandberg, Kirsten, <i>Barnets beste i lovgivningen: betenkning til Barnevoldsutvalget</i> . Avgitt 21. desember 2016.
Smith, Barnets beste og barnets uttalerett	Smith, Lucy, <i>Barnets beste og barnets uttalerett</i> , Tidsskrift for familierett, arverett og bernevernsrettslige spørsmål (2004) s. 222-230.
Strandbakken, Klage over påtalevedtak	Strandbakken, Asbjørn, <i>Klage over påtalevedtak</i> . Jussens venner 1997 s. 127-167.
Øyen, Straffeprosess	Øyen, Ørnulf, <i>Straffeprosess</i> . 2 utgave. Fagbokforlaget 2019.

Avisartikler

Omtale av operasjon Sandra.	Hopperstad, «Vil tiltale fotballdommer for nettovergrep mot 329 unge gutter», <i>VG.no</i> , 18.juni 2018: https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/e1oPRR/vil-tiltale-fotballdommer-for-nettovergrep-mot-329-unge-gutter
Om regjeringens forslag om lovendring knyttet til etterforsknings – og påtaleplikten.	Nygård, «Vil begrense etterforskning av seriekriminelle», <i>NRK.no</i> , 31.august 2020 https://www.nrk.no/norge/vil-begrense-etterforskningen-av-seriekriminelle-1.15134662

Illustrerende eksempel på nettovergrep.

Mairussen, «Synnes bestevenn var en pedofilmann», *P3.no*, 10.januar 2021:
<https://p3.no/synnes-bestevenn-en-pedofil-mann/>

Annet

Oppsummering fra statsadvokatmøte (2010)

Riksadvokatens oppsummering av statsadvokatmøte 2008-2014. Dokumentnummer: RA-2015-2-P.

Skjerpet straff for flere lovbrudd og styrket vern av fornærmede ved lovbrudd begått i fellesskap, høringsnotat (2016)

Høringsnotat fra Justis – og beredskapsdepartementet sendt 19. desember 2016, *Skjerpet straff for flere lovbrudd og styrket vern av fornærmede ved lovbrudd begått i fellesskap.* Saksnummer: 16/7844.

Effektivisering av domstolsbehandling av større straffesaker, første delrapport (2018)

Første delrapport fra arbeidsgruppen nedsatt av riksadvokaten 23. april 2018, *Effektivisering av domstolsbehandlingen av større straffesaker.* Riksadvokatens skriftserie 1/2018.

Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet, rapport fra Politidirektoratet (2019)

Analyse fra politidirektoratet 6. februar 2019, *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet.*

Seksuell utnyttelse av barn og unge over internett, rapport fra KRIPOS (2019)

Rapport fra KRIPOS mars 2019, *Seksuell utnyttelse av barn og unge over internett.*

Brev 10. september 2019 fra riksadvokaten til Justis – og beredskapsdepartementet

Brev 10. september 2019 fra riksadvokaten til Justis- og beredskapsdepartementet, *Etterforsknings – og påtaleplikten grenser i omfattende straffesaker – et nytt straffebud om serieovergrep – mulige lovendringer.*

Tilrettelagte avhør per andre tertial, statestikknotat fra Politidirektoratet (2019)

Statestikknotat fra Politidirektoratet.

Endringer i straffeprosessloven og straffeloven, høringsnotat (2020)

Høringsnotat fra justis- og beredskapsdepartementet sendt 31. august 2020, *Endringer i straffeprosessloven og straffeloven (etterforsknings – og påtaleplikten i store straffesaker, nytt straffebud om serieovergrep mv.* Saksnummer: 20/2302.

Høringsuttalelser i forbindelse med forslaget om endringer i straffeprosessloven og straffeloven (2020)

Alle høringsuttalelsene er tilgjengelige på:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-straffeprosessloven-og-straffeloven-etterforsknings--og-pataleplikt-i-store-straffesaker-nytt-straffebud-om-serieovergrep-mv/id2737497/>

Forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte, høringsnotat (2020)

Høringsnotat fra justis- og beredskapsdepartementet sendt 4. september 2020, *Forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte.* Saksnummer: 20/4021.

Endringer i ekomloven, høringsnotat (2020)

Høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet sendt 9. oktober 2020, *Endringer i ekomloven.* Saksnummer: 20/3645.